

CHAPITRE V

DELEGUER LA RESPONSABILITE

A chacun sa responsabilité. Dans toute organisation, il faut un centre qui définit les politiques puis évalue leurs résultats et des unités opérationnelles qui les mettent en oeuvre. L'Etat s'est trop écarté de cette règle de bon sens qui permet aux hommes de terrain de traiter les problèmes et d'être jugés sur leurs résultats. La déconcentration est, en effet, davantage un thème de colloque pour fonctionnaires qu'une réalité quotidienne : à l'ordre du jour depuis trente ans au moins, elle reste à faire. Cette inertie extraordinaire démontre que le changement ne peut venir que d'une transformation profonde de l'organisation et des mentalités.

En réalité, si les mesures de déconcentration restent partielles, c'est que les administrations centrales, elles-mêmes largement dépossédées par les cabinets de leur rôle de conception des politiques, ont beaucoup de mal à se dépouiller de la seule responsabilité importante qu'elles peuvent encore exercer : la gestion. Le résultat est bien connu : régulièrement priées de proposer des mesures de déconcentration, elles s'arrangent toujours pour conserver la faculté de traiter ou d'évoquer des affaires qui pourraient être réglées à Vannes ou à Gap. En restituant aux administrations centrales les pouvoirs qu'elles ont progressivement perdus, on peut espérer inverser cette mécanique de rétention qui démobilise les responsables de terrain et stérilise leur énergie. Avec confiance, il faut déléguer la responsabilité.

Il y a deux manières de le faire. La première vise à privilégier la coordination des services de l'Etat situés sur un même territoire (c'est la délégation "territoriale" ou "horizontale"). La seconde met en valeur la spécificité des métiers et la ligne hiérarchique de commandement entre le centre et le terrain (c'est la délégation "fonctionnelle" ou "verticale"). La France a donné corps, de façon originale, à ces deux formes de délégation du pouvoir central : en créant les préfets, voici deux siècles ; en inventant les établissements publics, voici un siècle. Mais l'excès de centralisation a empêché jusqu'à maintenant de tirer complètement profit de ces deux modes de déconcentration.

Il faut donc réfléchir à la ligne de partage la plus pertinente pour l'utilisation des deux modes de déconcentration (territoriale ou fonctionnelle). Rien ne serait, en effet, plus dommageable que d'introduire un débat de nature idéologique à ce sujet.

C'est dans la personne des préfets que l'Etat s'incarne aux yeux de tous. Chargés de veiller au maintien de l'ordre public, interlocuteurs privilégiés des élus locaux, des corps intermédiaires, des entreprises et des citoyens notamment dans les situations économiques et sociales difficiles, relais du gouvernement pour expliquer la

politique voulue par le pays, leur rôle est capital, et certains excès de la décentralisation doivent conduire à le réaffirmer, ce qui implique de rendre plus efficace l'administration territoriale de l'Etat.

Mais parallèlement à cette réforme qui doit le renforcer sur le terrain, l'Etat doit engager une véritable déconcentration fonctionnelle, dans tous les domaines où la spécificité d'un métier et la nécessité d'une ligne hiérarchique claire imposent le recours à ce type d'organisation.

I - RENDRE PLUS SIMPLE ET PLUS EFFICACE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Contrairement à d'autres pays, l'Etat en France dispose d'une administration territoriale, patiemment constituée dans l'histoire. Aujourd'hui encore, ses atouts sont considérables : un maillage serré du territoire (l'Etat est présent en plus de 100 000 implantations différentes), une connaissance très profonde des particularités locales, le dévouement des fonctionnaires de terrain. Pourtant, l'administration territoriale de l'Etat est affaiblie. Quatre principaux constats illustrent cette situation.

Les conséquences de la décentralisation n'ont jamais été vraiment tirées. Après leur division entre l'Etat et les conseils généraux, les services de l'Etat sont restés ce qu'ils étaient, amputés et non recomposés face à ceux des collectivités locales mieux organisés et mieux dotés. Alors que la nature même des relations entre l'Etat et les collectivités locales a été profondément transformée (remplacement de la tutelle préalable de l'Etat par un contrôle juridictionnel *a posteriori*), les services de l'Etat n'ont pas été dotés des moyens nécessaires pour exercer le métier nouveau que constitue le contrôle de légalité.

Les services déconcentrés des ministères ont été multipliés, depuis vingt ans, sans que le choix de l'échelon, régional ou départemental, réponde toujours à une analyse précise des fonctions et des besoins. Les missions des services régionaux et départementaux d'un même ministère (équipement, agriculture, santé et affaires sociales notamment) paraissent ainsi superposées et enchevêtrées, ce qui favorise l'irresponsabilité et le gaspillage. On ne compte pas moins, en moyenne, d'une vingtaine de directions ou délégations dans chaque département et dans chaque région. Leurs effectifs varient de quelques personnes (tourisme, commerce extérieur) à plusieurs centaines (équipement, rectorat ...). La création simultanée de ces services, d'établissements publics ou d'autres organes (fonds d'action sociale, par exemple) dont les missions respectives sont mal définies, réduit leur efficacité et renforce la confusion.

L'administration est trop éloignée du citoyen. L'échelon de véritable proximité -l'arrondissement, l'agglomération ou le pays rural - demeure souvent démunie de présence d'Etat.

A l'inverse l'Etat ne dispose pas assez, au sein de ses services territoriaux, de moyens d'expertise, de planification et d'évaluation.

C'est en partant de ces constats que le comité recommande une importante recomposition des services territoriaux de l'Etat. Mais une telle réforme pourrait ne pas suffire : il propose d'expérimenter dans deux régions un découplage de la carte territoriale de l'Etat et de celle des collectivités locales.

1. RECOMPOSER LES SERVICES TERRITORIAUX DE L'ÉTAT

Quatre orientations pourraient guider cette recomposition.

a) Simplifier l'organisation des services territoriaux

- Donner aux services déconcentrés la taille qu'exige l'efficacité ainsi que les compétences professionnelles que requiert l'exercice des responsabilités de l'Etat. Les actuels services départementaux et régionaux de l'Etat pourraient être regroupés en quelques grandes *directions territoriales* : direction de l'équipement, de l'environnement et du monde rural, direction de la santé, de la population et de la solidarité, direction des affaires économiques, direction des affaires culturelles par exemple (¹⁶). Les agents de ces directions territoriales travailleraient sous l'autorité des préfets concernés mais les crédits et les emplois demeureraient inscrits aux budgets des différents ministères.

- Atténuer l'uniformité administrative qui prévaut actuellement, afin de tenir compte de l'extrême diversité des territoires concernés (grandes métropoles, banlieues, zones urbaines classiques, zones agricoles en développement, espaces ruraux en situation de dépeuplement, zones littorales ...). Ainsi, une direction territoriale devrait pouvoir être régionale, inter-départementale, départementale ou même infra-interdépartementale pour mieux répondre aux besoins de la population.

L'implantation de ces directions territoriales ne devrait pas privilégier systématiquement les villes les plus importantes. La vocation de chaque ville et les besoins de l'aménagement du territoire y présideraient avantagement.

¹⁶ Ces directions territoriales correspondent aux services placés sous l'autorité du préfet, autres que les services de sécurité et les services propres de la préfecture. On trouve, par ailleurs, au niveau territorial, les services chargés de l'action éducative, de l'application de la législation du travail, du paiement des dépenses publiques, de la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi que des affaires domaniales ou de l'établissement des statistiques qui échappent, pour l'exercice de ces missions, à l'autorité du préfet, en vertu de l'article 7 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982. Il en est de même pour les services des armées et les organes juridictionnel Il n'y a pas lieu de modifier cette situation.

La plupart des agents travaillant dans les actuelles directions et délégations régionales viendraient renforcer les directions territoriales. Les autres seraient rassemblés autour du préfet de région dans une *mission régionale*, équipe regroupant des compétences et des métiers complémentaires, organisée dans une perspective résolument interministérielle. Ces missions exerceraient des fonctions d'expertise, de planification et d'évaluation et seraient donc dégagées des tâches de gestion, afin de disposer d'une souplesse et d'une capacité d'intervention leur permettant de se porter rapidement sur la résolution de problèmes nouveaux.

b) Renforcer les services de proximité

La réduction des effectifs des administrations centrales doit bénéficier en priorité, par redéploiement d'emplois, au renforcement des services de l'Etat qui sont au contact direct des usagers et des citoyens, notamment des sous-préfectures. Le regroupement des services de l'Etat devrait faciliter, par ailleurs, la constitution de services techniques polyvalents au niveau des arrondissements (aménagement rural, équipement, environnement ...).

c) Donner des marges de manoeuvre aux responsables des services déconcentrés

Il faut aux responsables territoriaux de l'Etat les moyens de manoeuvre dont ils ont besoin face aux collectivités locales. Quatre mesures peuvent y contribuer.

- *Nommer pour une durée suffisante les préfets et les directeurs territoriaux.* Les préfets pourraient être recrutés aussi parmi les membres des corps d'ingénieurs de l'Etat (mines, ponts, génie rural, eaux et forêts, télécommunications ... ayant fait la preuve de leur autorité à la tête de services importants.

- *Affecter, dans les services déconcentrés, des cadres de haut niveau* travaillant actuellement dans les services centraux où leurs compétences trouveront moins à s'exercer, compte tenu de l'évolution des missions des administrations centrales.

- *Regrouper les dotations budgétaires déléguées sur un nombre limité de lignes* (une dizaine de chapitres, tous titres confondus) pour que le choix des opérations s'exerce avec une marge de décision suffisante.

- *Supprimer les procédures qui favorisent la "reconcentration* pouvoir d'évocation des ministres, fonds nationaux, multiplication de circulaires nationales détaillées. A cette fin, seules s'imposeraient aux services territoriaux les circulaires publiées au bulletin officiel de chaque ministère.

d) Mettre en place les moyens d'un meilleur contrôle de légalité

Une direction des affaires juridiques, dotée des effectifs adaptés, devrait être

créée dans chaque préfecture. Elle aurait la charge de la réglementation, du contentieux et du contrôle de légalité.

Dans chaque tribunal administratif et dans chaque chambre régionale des comptes, un conseiller devrait être déchargé des fonctions de jugement afin d'assurer le conseil permanent des préfets pour l'exercice du contrôle de légalité et pour la préparation des actes juridiques importants.

2. EXPERIMENTER UN DECOUPLAGE DE LA CARTE TERRITORIALE DE L'ÉTAT DE CELLE DES COLLECTIVITES LOCALES

Certaines des orientations définies ci-dessus tendent à organiser les directions déconcentrées de l'Etat selon les nécessités de la taille critique, de l'efficacité et de la qualité du service, sans que leur ressort territorial coïncide nécessairement avec les délimitations des collectivités territoriales. Toutefois, elles ne remettent pas en cause l'exercice des responsabilités préfectorales dans le cadre du département. Prenant la mesure de l'hétérogénéité des circonscriptions actuelles et surtout de leur inadéquation croissante aux réalités économiques et sociales locales (cf. encadré ci-après), *le comité s'est interrogé sur la possibilité d'aller plus loin dans la voie du "découplage" de la carte territoriale de l'Etat avec celle des collectivités locales.*

Trois raisons y invitent. L'Etat doit jouer à fond la décentralisation, ce qui doit le conduire, d'une part à sortir du face à face qui avait sa justification quand le préfet était l'exécutif du conseil général et de l'établissement public régional, d'autre part, à renforcer sa position d'arbitre et de contrôle. Il doit regrouper ses forces au bon niveau pour mieux exercer ses responsabilités et ce niveau ne coïncide pas obligatoirement avec celui des collectivités locales. Enfin, il inciterait ainsi les collectivités locales à coopérer, voire un jour à se regrouper.

L'hétérogénéité des actuelles circonscriptions territoriales de l'Etat

Les régions (26). Les unes ont la dimension de gros départements (la Haute-Normandie ou l'Alsace par exemple), d'autres sont de vastes ensembles sans unité historique ou géographique (Rhône-Alpes ou Midi-Pyrénées), d'autres enfin ont une justification liée à leur situation particulière (la Corse, la Martinique). Il y a trente ans, l'Etat avait créé les régions pour les besoins de la planification, introduisant ainsi, déjà, un découplage de ses circonscriptions (dites d'action régionale) et des collectivités locales traditionnelles (les communes et les départements). C'est postérieurement qu'ont été créés les établissements publics régionaux (1972) puis les régions, collectivités territoriales de plein exercice (1982).

Les départements (une centaine). Leur population varie de un à trente (72 000 habitants pour la Lozère et 2 500 000 pour le Nord). Certains coïncident pratiquement avec une ou plusieurs grandes agglomérations urbaines (le Rhône) d'autres ne recouvrent que des zones rurales (les Alpes de Haute-Provence).

Les arrondissements (un peu moins de 400). Leur disparité est devenue considérable, sous l'effet des migrations de population intervenues depuis deux siècles. Il n'y a plus rien de commun entre l'arrondissement de Meaux (470 000 habitants) et celui de Castellane (8 000 habitants).

Dans cette perspective, il s'agirait pour l'Etat de *rassembler son administration territoriale en 50 ou 60 grandes circonscriptions correspondant chacune à un, deux ou trois départements*. Ce niveau d'administration territoriale réaliserait la fusion des actuels services régionaux et départementaux, facilitant ainsi le rapprochement des services déconcentrés de l'Etat, aujourd'hui éparpillés. Plus fort dans de nouvelles circonscriptions moins nombreuses, l'Etat pourrait, par ailleurs, mettre en place une capacité de prospective, de planification et d'évaluation dans le cadre de six à dix *missions interrégionales* correspondant chacune à une grande région, mieux adaptée à l'échelle européenne (Arc atlantique, Arc méditerranéen, Massif central, Bassin parisien, Espace rhodanien-alpin, Grand Est ...). Plusieurs conseils régionaux ont déjà regroupé leurs forces pour mieux travailler avec les régions limitrophes, souvent de taille plus grandes, des autres pays d'Europe et pour mieux bénéficier des politiques communautaires.

Il est proposé qu'une expérience de découplage des circonscriptions territoriales de l'Etat et des collectivités locales soit menée dans deux régions, pendant trois ans, en étroite relation avec les collectivités concernées. Si cette solution démontrait son efficacité, elle pourrait être progressivement généralisée.

II - FAIRE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS UN OUTIL DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT ET CREER DE NOUVELLES AGENCES

L'Etat a créé depuis un siècle des organismes chargés d'exercer certaines de ses missions, mais disposant de l'autonomie juridique et financière : ce sont *les établissements publics*.

On en dénombre aujourd'hui plusieurs centaines (en dehors des milliers de lycées, collèges et hôpitaux qui ont aussi le statut d'établissement public). Ils emploient, au total, un million d'agents. Le plus grand est la Poste, qui compte environ 300 000 salariés ; à l'inverse le conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris en compte moins de cinquante.

L'Etat n'a jamais su définir une politique claire face à ses établissements publics. Créés surtout pour échapper aux rigidités de la gestion étatique, leurs missions ne sont pas toujours bien précisées, elles recouvrent trop souvent celles que l'Etat continue à exercer (c'est le cas pour l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie par exemple). Fréquemment ouverts à des personnalités du monde économique et social, des universitaires ou des usagers, leurs conseils d'administration pourraient permettre d'associer des personnes extérieures à l'administration à la gestion du service public ; mais ils ressemblent trop souvent à des chambres d'enregistrement. L'Etat pourrait utilement accompagner sa subvention annuelle de la fixation d'objectifs clairs ; mais il préfère s'ingérer dans la gestion quotidienne, laissant certains choix stratégiques se prendre dans la plus grande opacité (l'Opéra de Paris en fut un des exemples les plus

éclatants). Enfin la nomination des responsables de ces établissements devrait être faite dans la clarté, afin de choisir les meilleurs professionnels ; elle s'opère trop souvent dans le secret.

I. TRANSFORMER RADICALEMENT LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Le comité considère néanmoins que l'établissement public, s'il est bien utilisé, peut être une façon de moderniser le service public. Pour cela, il est nécessaire que les relations entre l'Etat et les établissements publics soient régies par des principes clairs ayant pour objet de favoriser l'exercice des responsabilités et la meilleure utilisation possible des moyens que le pays consacre au service public.

C'est dans cet état d'esprit qu'au cours des dernières années, différents pays (notamment la Suède et le Royaume-Uni ont mis en place des agences.

L'expérience des agences au Royaume-Uni.

La création d'agences a été la principale innovation de la réforme "Next steps", lancée en 1988 au Royaume-Uni pour moderniser l'administration. Elle a été rapidement menée : plus de 60 % des fonctionnaires de l'Etat travaillent désormais dans les agences, ils seront bientôt 75 %

Les activités érigées en agence sont très diverses : les services de l'emploi (45 000 personnes), la délivrance du permis de conduire (4 500 personnes), le centre de conférence de Wilton Park (25 personnes), les centres de recherche ou de formation, la maintenance de matériels militaires...

La logique de responsabilité et d'autonomie a été poussée très loin : des objectifs chiffrés de délais et de qualité de service, de coût et de productivité sont donnés au directeur de l'agence. Celui-ci est ensuite libre de s'organiser et peut recruter, promouvoir, transformer des emplois selon des règles considérablement assouplies ; il répond directement aux questions parlementaires ; une mise en concurrence des services de l'agence avec la sous-traitance est fréquemment effectuée.

Il est trop tôt pour dresser un bilan global de cette expérience mais il ne fait pas de doute qu'elle a profondément changé les habitudes et les mentalités.

Six principes pourraient régir la gestion des établissements publics et leurs relations avec l'Etat.

- Définition de la mission et des objectifs

La mission de l'établissement public doit être claire, définie par des objectifs aussi précis que possible (quantitatifs et qualitatifs), limitative et exclusive. La détermination des missions est la responsabilité exclusive de l'Etat qui précise ainsi les engagements à tenir vis-à-vis du citoyen.

- Choix des dirigeants

Pour chaque établissement, le gouvernement choisit librement le dirigeant, le plus à même d'accomplir la mission et d'atteindre les objectifs fixés. Un large appel devrait être fait à des personnes ayant acquis une expérience de gestion en entreprise. Une fois choisi, le responsable constitue librement son équipe de direction.

- Attribution des moyens

En fonction des objectifs fixés, l'établissement établit sa stratégie et évalue les moyens nécessaires. Une discussion avec l'Etat permet d'arrêter le meilleur équilibre souhaitable entre objectifs et moyens et détermine ceux-ci pour une période pluriannuelle.

- Autonomie de gestion

Dans le cadre des moyens ainsi attribués, l'établissement se gère librement il décide de la répartition de son budget et l'exécute de façon autonome.

Cette orientation doit s'accompagner d'une évolution de la comptabilité qui doit fournir de véritables données de gestion aux dirigeants ainsi qu'une vision complète de la situation financière de l'établissement, pouvant être publiée et certifiée.

- Gestion des personnels

Les règles de gestion des personnels des établissements doivent donner à ceux qui les dirigent les moyens d'exercer leurs responsabilités. Ceci signifie qu'ils doivent pouvoir choisir leurs collaborateurs directs, affecter les personnels en fonction des objectifs, les évaluer et les récompenser. Cette orientation peut imposer au cas par cas des modifications des règles actuelles.

- Evaluation des résultats

Dans les établissements publics, l'Etat devrait jouer son rôle assez voisin de celui que joue l'actionnaire d'une entreprise : il fixe les objectifs, choisit les dirigeants, évalue et sanctionne les résultats.

Des établissements publics gérés selon ces principes constituent un cadre adapté pour créer les agences proposées dans le présent rapport (aide à l'exportation, aide au développement, soutien aux arts vivants ...) .

2. CREER DE NOUVELLES AGENCES POUR GERER AUTREMENT LES SERVICES PUBLICS

Au-delà de ces recommandations, le comité propose que l'Etat examine la transformation en agence de toutes les administrations qui assurent une fonction de prestation de services n'impliquant pas une appréciation discrétionnaire, mais obéissant

à des critères objectifs. A cette fin, la démarche suivante doit être mise en oeuvre dans chaque ministère.

- Déterminer domaine par domaine celles des activités actuelles de l'Etat et de ses établissements publics qui pourraient, compte tenu de leur nature, être concédées, sous-traitées ou transférées au secteur privé.

- Répartir les responsabilités selon qu'elles doivent être exercées par les services de l'Etat proprement dit (centraux et territoriaux) ou par des agences. Aucun recouvrement n'est plus acceptable : au niveau central, les fonctions de régulation doivent être réservées à l'Etat ; au niveau territorial un seul opérateur (service local d'une agence nationale ou service territorial de l'Etat) doit intervenir pour une mission donnée. Cet examen conduira à proposer la suppression de certains services ou de certains établissements publics.

- Regrouper les établissements publics existants qui exercent des missions similaires ou connexes.

D'ici à la fin de l'année en cours, le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations pourrait examiner les propositions faites, selon cette démarche, par chaque ministère et présenter un plan d'ensemble au premier ministre.

Quelques exemples de missions pouvant être exercées par de nouvelles agences

Le contrôle de la sécurité, notamment dans le domaine des transports et des communications (aviation civile, sécurité routière...

Le contrôle des installations classées.

Le contrôle de la qualité et de la sécurité des produits (biens ou services), à l'exercice duquel plusieurs administrations concourent actuellement (service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, services vétérinaires, services de l'hygiène du milieu).

L'établissement public peut aussi être utilisé afin de rendre plus transparentes les conditions d'octroi d'aides de l'Etat, sur le modèle de l'agence nationale de l'innovation (ANVAR).

Une agence pourrait être chargée de la délivrance de tous les documents administratifs ou titres divers utiles ou nécessaires aux particuliers ou aux entreprises. C'est essentiellement sur les délais de délivrance que l'efficacité d'une telle agence, qui aurait, par nature, un caractère interministériel, serait appréciée.

A l'initiative du préfet de région, une conférence annuelle pourrait réunir l'ensemble des services et établissements publics de l'Etat présents dans une région, afin que, dans le respect de l'autonomie de chacun, ils concourent, de façon complémentaire et cohérente, aux missions du service public.