

# **La mutation des structures administratives locales**



# La réorganisation de l'État territorial

S'appuyant sur la technique de la déconcentration, la réorganisation de l'État territorial initiée en 2007 et confirmée par la nouvelle charte de la déconcentration de mai 2015, s'inscrit dans la continuité en articulant le dispositif autour du préfet et du maire, mais s'adapte au contexte européen et au paysage décentralisé en promouvant le niveau régional; elle vise à l'efficacité notamment financière par la rationalisation des services déconcentrés.

La modernisation de l'action publique (MAP) et la restructuration de l'État territorial ont poursuivi cette rénovation du paysage étatique local, face à l'enjeu de l'acte III de la décentralisation.

Ces transformations, notamment le plan préfetures nouvelle génération (PPNG), bousculent les administrations concernées, suscitent l'inquiétude des élus locaux et interrogent sur ce que doivent être la conception et l'organisation de l'État moderne. Le programme Action publique 2022 esquisse les nouveaux contours de l'administration publique, et tout particulièrement de l'administration déconcentrée.

## Historique

Plusieurs étapes jalonnent l'avancée déconcentrée de l'État français. La poursuite d'objectifs différents explique l'évolution de ce mode d'organisation administrative consistant à accorder à des organes locaux de l'État un pouvoir de décision encadré, au sein d'une circonscription administrative.

### La loi du 28 pluviôse an VIII : l'institution du corps préfectoral

Le maillage départemental est placé sous l'autorité d'un haut fonctionnaire d'État, le préfet, héritier de l'intendant royal. Expression de la tradition centralisatrice française, il contribue à assurer l'ordre après les troubles de l'époque révolutionnaire, et constitue l'organe exécutif du département.

Chaptal résume ainsi cette conception de l'État territorial : « Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages ; de manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique ».

Près de deux siècles plus tard, l'article 89 de la Constitution du 27 octobre 1946 consacre la déconcentration en affirmant que « Des lois détermineront également les conditions dans lesquelles fonctionneront les services locaux des administrations centrales, de manière à rapprocher l'administration des administrés ».

La création du préfet de région par le décret du 14 mars 1964 amplifiera cette présence locale étatique, relais d'un État omnipotent dont l'action est rendue plus efficace, sans perte de cohérence puisque les préfets restent soumis au pouvoir hiérarchique des autorités centrales.

Aujourd'hui, il existe de plus des préfets investis de missions spécifiques comme les préfets de la zone de défense et de sécurité, le préfet de police à Paris, les préfets délégués pour l'égalité des chances ou les préfets maritimes.

### **La loi ATR du 6 février 1992 : l'affirmation du principe de subsidiarité**

Au-delà d'un renforcement étatique, la déconcentration rapproche l'État de l'administré, et devient le corollaire nécessaire de la décentralisation opérée par la loi du 2 mars 1982. En effet, décentralisation et déconcentration ne sont pas deux modes d'organisation antinomiques mais complémentaires : la réussite de l'un suppose l'essor de l'autre !

Opérant une révolution silencieuse, la loi ATR et le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration fondent la répartition des compétences entre administrations centrales et services déconcentrés sur le principe de subsidiarité.

Ainsi, sont conservées par les administrations centrales et les services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions sont confiées aux services déconcentrés dans le cadre régional (pour le développement économique et social, l'aménagement du territoire), départemental (unité administrative de droit commun des administrations civiles de l'État), ou de l'arrondissement (affaires purement locales). Perdure aussi le niveau communal, même si la loi ATR omet de le citer.

Au-delà d'un simple ajustement technique de la centralisation, la territorialisation de l'État manifeste alors une volonté de proximité.

### **Le décret du 29 avril 2004 : l'essor du niveau régional**

Le lent cheminement de la réforme de l'État s'appuie pour une large part sur la rénovation de l'État territorial qui participe de la décongestion du pouvoir central. L'enjeu est alors la modernisation de l'État.

Dans la mouvance de l'acte II de la décentralisation, le décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements renouvelle le cadre de l'action de l'administration territoriale pour le rendre plus cohérent.

Ce texte accroît la capacité d'action du préfet de région qui assure la coordination et l'animation de l'action des préfets de département ; renforce la dynamique de l'action territoriale de l'État dont le préfet est garant ; réorganise les services de l'État dans la région et le département.

L'échelon régional, par ailleurs promu par le contexte européen, émerge affermi, même si le département reste le niveau de droit commun de l'action étatique déconcentrée.

Le « plus État » de l'an VIII a finalement cédé place au « mieux État » initié par le décret de 2004...

## **La réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) et le décret du 16 février 2010 : une nouvelle conception stratégique et managériale**

Trois éléments principaux ont concouru à la transformation de l'État territorial :

- La loi organique relative aux lois de finances, dite LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001, opérant le passage d'une culture de moyens à une culture d'objectifs assortis d'indicateurs de performance.
- L'acte II de la décentralisation, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004, suscitant des transferts de l'État vers les collectivités territoriales, tant de compétences, comme la quasi-totalité de la voirie nationale, que de personnels, comme les techniciens, ouvriers de service.
- La révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 pour réduire les dépenses de l'État, notamment par la diminution de ses effectifs (en témoignent la réforme des cartes judiciaire et militaire, et le non-remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux), entraînant la réorganisation des ministères, et dans son prolongement la restructuration des services déconcentrés.

L'évolution s'articule autour de trois axes principaux, détaillés notamment par le décret du 16 février 2010.

- Le préfet de région constitue la nouvelle pierre angulaire de l'État territorial. Dans la conduite des politiques publiques, il a autorité sur le préfet de département et dispose à cet effet d'un pouvoir d'instruction et d'un pouvoir d'évocation (à l'exception de trois domaines : celui du contrôle de légalité, celui de l'ordre public et de la sécurité des populations, celui de l'entrée et du séjour des étrangers ainsi que du droit d'asile). Il préside le comité de l'administration régionale (CAR), équipe renouvelée à ses côtés ; et bénéficie d'un renforcement de la déconcentration des interventions financières de l'État.
- 8 structures régionales fonctionnelles, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques sont mises en place. À un schéma éparpillé qui juxtaposait des structures de missions excessives et hétéroclites, nécessitant une importante coordination interservices, succède une organisation reposant sur des périmètres de compétence plus globaux. Par exemple la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou la direction régionale des finances publiques (DRFiP) permettent une collaboration efficace entre les différentes fonctions, et une mise en commun des moyens, d'où une économie des deniers publics. La région Île-de-France fait l'objet d'un régime spécifique, en raison de son importance démographique et stratégique, et en lien avec le « Grand Paris ».
- 2 ou 3 directions départementales interministérielles constituent l'échelon de proximité. On retrouve la volonté d'inscrire les services départementaux de l'État dans les enjeux de l'action publique apparus récemment : le développement durable, les nouveaux problèmes sociaux... La direction départementale des territoires (DDT) traite des actions de l'État à impact territorial, notamment dans

le domaine de l'équipement, de l'agriculture, et du développement durable ; elle sert de relais des DREAL ; la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) assure les missions de veille sanitaire et de sécurité dans les domaines de l'alimentation et de la protection des consommateurs, et les fonctions liées à la cohésion sociale. La direction départementale de la protection des populations (DDPP) est constituée lorsque l'importance démographique (plus de 400 000 habitants) ou les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville le justifient, c'est-à-dire lorsqu'un pilotage distinct apparaît nécessaire. Dans les 46 départements inférieurs à 400 000 habitants, les deux dernières directions sont unies et forment la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Mais tous soulèvent l'opacité et les difficultés de la réforme de la déconcentration.

- Fille de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la RéATE est remplacée par la modernisation de l'action publique (MAP), avec un objectif de répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique des territoires. Le nouveau dispositif entend lui aussi rationaliser les dépenses publiques, mais la méthode se veut plus participative...
- La création de nouvelles structures déconcentrées concerne près de 260 000 agents de l'État, elle a impliqué d'importants changements en matière de gestion des ressources humaines. La transformation de l'administration territoriale est le catalyseur des avancées de la mutation de la fonction publique. La profondeur des changements : modification des hiérarchies et des formes de direction, évolution des pratiques et identités professionnelles des agents publics affectés par ces réformes... laisse à supposer les réticences ou résistances rencontrées.
- La mise en commun des fonctions support, grâce en particulier au développement de CHORUS, application de gestion des crédits de l'État (considéré comme le volet informatique de la LOLF et dont l'objectif est une organisation intégralement interministérielle, y compris dans son pilotage central), et de l'opérateur national de paie a favorisé les mutualisations au sein des fonctions budgétaires, comptables et RH, le cas échéant au sein de centres de services partagés.

## **La simplification de la déconcentration**

Pour renforcer la cohérence des orientations nationales données aux services déconcentrés, par instruction du Premier ministre du 17 juillet 2013, l'usage des circulaires est réservé à la diffusion d'instructions signées personnellement par les ministres (elles sont limitées à 5 pages maximum).

Une remise à plat et un allègement des outils de pilotage et des tableaux de compte rendu permet d'infléchir la charge des services déconcentrés notamment départementaux. L'articulation des engagements de service public est recherchée, avec les objectifs des projets annuels de performance (PAP) associés aux programmes budgétaires.

Les préfets de région sont responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité, ce qui constitue une affirmation de la déconcentration. L'expérimentation d'un dialogue de gestion préparé avec les préfets de région (une fois les enveloppes budgétaires arbitrées par Matignon connues) a été lancée dans 5 régions : Bretagne, Aquitaine, Rhône-Alpes, Réunion et Martinique dès l'été 2013.

Une simplification de la cartographie des programmes, des BOP et des unités opérationnelles (UO) est activement poursuivie ; les seuils de contrôle budgétaire sont harmonisés (simplification des seuils de visa).

## **La corrélation de la réforme de l'État territorial et de la nouvelle carte décentralisée, la nouvelle Charte de la déconcentration**

Face au défi de la nouvelle organisation des territoires, de la réduction de la dette et de la dépense publique, la transformation de l'État est indispensable. La stabilisation de l'organisation territoriale de l'État longtemps préconisée pour ne pas fragiliser des administrations qui n'ont pas encore assimilé la réforme précédente, et concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage ou l'amélioration du fonctionnement de l'administration déconcentrée n'est plus à l'ordre du jour.

La réforme de l'administration territoriale de l'État doit être conduite en parallèle de la réforme de la carte territoriale, dans un objectif de cohérence et de lisibilité de l'action de chacun de ses échelons.

À l'échelon régional, l'État se concentre sur un positionnement stratégique : son organisation doit coïncider avec les grandes régions issues de la loi du 16 janvier 2015 : le décret du 8 décembre 2016 fixe le nom, la composition et le chef-lieu des circonscriptions administratives régionales de l'État, cadres de l'action de ses services déconcentrés ; ainsi est close la réforme de l'État régional.

À l'échelon départemental, l'État est conforté dans ses responsabilités régaliennes et opérationnelles, dans son rôle de proximité vis-à-vis de l'utilisateur et dans sa mission de veiller à la cohésion sociale et territoriale en offrant un accès rapide à tous les services publics. Il s'adapte à la nouvelle donne créée par l'émergence des métropoles et le renforcement des intercommunalités. Des points de contact de proximité, avec les maisons de services au public (au 1<sup>er</sup> janvier 2019 au nombre de 1 350) et les maisons de l'État, doivent permettre à une échelle infra-départementale, un accès facilité à toutes les administrations.

La relance de la déconcentration des pouvoirs fait l'objet d'une nouvelle charte de la déconcentration (décret du 7 mai 2015) poursuivant et amplifiant le mouvement engagé en 1992. Le texte réaffirme que l'organisation de la France est déconcentrée : gouvernant depuis Paris, l'État administre les territoires dans une relation de proximité avec les Français, pour s'adapter à leur réalité, qui n'est pas identique en tout point du pays. L'approfondissement de la déconcentration est réalisé dans la nouvelle charte autour de quatre axes :

- une définition générale de la déconcentration, qui vise à une action coordonnée de l'ensemble des administrations civiles et établissements publics de l'État, afin de renforcer la capacité de l'État à agir efficacement sur les territoires en unifiant son action ;
- le renversement du principe d'organisation, en reconnaissant l'initiative au niveau local, et la nécessité pour les administrations centrales d'adapter leurs modes de fonctionnement aux enjeux de l'administration déconcentrée. Cela peut autoriser des organisations différentes selon les territoires, en fonction des réalités locales (principe de modularité) ;
- l'affirmation de principes opérationnels. Parmi ceux-ci figure l'obligation faite aux administrations centrales d'adresser aux services des objectifs non plus annuels mais pluriannuels, qui soient hiérarchisés et coordonnés, la limitation du nombre de circulaires, l'instauration d'études d'impact préalables à l'édiction de textes prescriptifs pour les services, la déconcentration budgétaire, afin d'assurer aux responsables de budgets opérationnels de programme déconcentrés une capacité suffisante pour affecter les moyens en fonction des priorités qui leur sont fixées, la déconcentration en matière de ressources humaines et les mutualisations, utiles à un meilleur fonctionnement des services et des établissements publics de l'État disposant d'une implantation territoriale ;
- la création de dispositifs pratiques permettant de s'assurer du respect des principes énoncés. Une nouvelle instance de gouvernance et de dialogue entre administrations centrales et chefs de service déconcentrés, la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE), est créée à cette fin, présidée par le secrétaire général du Gouvernement. Elle veille à la bonne application de la charte et sera saisie, notamment par les préfets de région, de toute proposition d'adaptation et de projets de mutualisation.

La construction de la nouvelle administration de l'État est entrée en vigueur au niveau régional le 1<sup>er</sup> janvier 2016, et cause une mobilité fonctionnelle et géographique de 10 700 agents de l'État.

## ■ Connaissances de base

### Les grands principes structurants de l'administration territoriale de l'État

La construction de la déconcentration repose principalement sur deux idées fortes.

- Le principe de subsidiarité est une règle de répartition des compétences entre deux niveaux différents. Il consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur, central, ce que l'échelon inférieur, déconcentré, ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Ainsi le décret du 15 janvier 1997 a-t-il permis la déconcentration de près de 500 décisions individuelles des administrations civiles de l'État. Les administrations centrales doivent donc se concentrer sur

trois fonctions : donner des directives, évaluer, et gérer les cas exceptionnels ; pour le reste, elles doivent s'appuyer sur les administrations déconcentrées. La naturelle résistance aux changements grippe cependant l'application concrète de ce dispositif qui bouscule une tradition bien établie « d'attendre les ordres de Paris »...

- La règle de subordination hiérarchique s'applique aux autorités déconcentrées en principe nommées, qui sont donc placées sous contrôle de supérieurs, tant en ce qui concerne leurs actes (contrôle *a priori* et *a posteriori*, d'opportunité et de régularité juridique, pouvoir d'annulation et de substitution) que leurs actions (obéissance hiérarchique des éléments inférieurs). Il en résulte une possible passivité du niveau inférieur, et une difficile conciliation avec le principe de subsidiarité.

### **Les circonscriptions administratives, charpentes de l'organisation administrative**

Divisions du territoire sans personnalité juridique, servant de cadre d'action aux différents services et représentants de l'État, les circonscriptions administratives sont de deux sortes :

- les circonscriptions de droit commun, générales, comme la commune (avec le maire représentant de l'État qui fait donc l'objet d'un dédoublement fonctionnel), l'arrondissement (doté d'un sous-préfet ou exceptionnellement d'un conseiller d'administration), le département (sous autorité du préfet) et la région (sous gouverne du préfet de région) ;
- les circonscriptions spécialisées, propres à un département ministériel, comme les académies du ministère de l'Éducation nationale qui ne correspondent pas obligatoirement à une délimitation classique (ainsi la région Île-de-France compte-t-elle 3 académies : Versailles, Créteil et Paris), comme les ressorts des cours d'appel le plus souvent interdépartementaux, ou comme les zones de défense et de sécurité qui pour certaines sont composées de plusieurs régions...

Deux remarques peuvent être formulées :

- les communes, départements et régions sont à la fois des circonscriptions administratives, territoires d'accueil de services déconcentrés, et des collectivités territoriales, personnes morales de droit public décentralisées ; cette coïncidence est discutable et équivoque, les deux logiques de politique publique locale n'étant pas nécessairement liées ;
- l'arrondissement, circonscription administrative, subdivision du département animée par le sous-préfet, ne doit pas être confondu avec l'arrondissement, subdivision du territoire communal de Paris, Marseille ou Lyon dotée d'un conseil et d'un maire d'arrondissement au titre de la loi dite PML du 31 décembre 1982 !