

COUR DES COMPTES

**LA DÉCONCENTRATION
DES ADMINISTRATIONS
ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DU PREMIER MINISTRE
ET DES MINISTRES INTÉRESSÉS**

NOVEMBRE 2003

Sommaire

	Pages
Délibéré	5
Introduction	7
Chapitre I : L'état des services, des compétences et des crédits déconcentrés	11
I - L'organisation et l'environnement institutionnel des services déconcentrés	14
A – L'extrême hétérogénéité des services déconcentrés	14
B – Les mutations de l'environnement institutionnel des services déconcentrés	25
II - La déconcentration des compétences et des crédits	37
A – Les limites de la déconcentration des compétences	39
B – La déconcentration des crédits est difficile à mesurer et à interpréter	43
III - La dépense locale de l'Etat : l'exemple de la région Bretagne.....	57
A – Les différentes dimensions de la dépense locale de l'Etat.....	58
B – Les différentes catégories de dépenses locales de l'Etat.....	63
Chapitre II : La gestion ministérielle des réseaux déconcentrés	71
I - L'adaptation des administrations centrales à leur mission de pilotage des services déconcentrés	75
A – La réorganisation des administrations centrales.....	76
B – L'évolution des effectifs des administrations centrales	82
II - La définition des objectifs des services déconcentrés	89
A – Les dispositifs nationaux de définitions des objectifs territoriaux...	91
B – L'expression locale des orientations nationales.....	102
III - La répartition des moyens des services déconcentrés	110
A – La répartition des effectifs de personnels.....	110
B – Les dotations globales de fonctionnement.....	116
C – L'allocation des crédits d'intervention et d'investissement.....	123
IV - Les systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés	132
A – Les systèmes d'information sur la gestion des services déconcentrés	132
B – Le contrôle de gestion dans les services déconcentrés	141
C – Les missions d'inspection et les dispositifs d'évaluation	147

	Pages
Chapitre III : La gestion interministérielle locale des services déconcentrés	157
I - Le rôle du préfet représentant des ministres.....	158
A – Pouvoir hiérarchique et rôle d’animateur du réseau des services déconcentrés	159
B – L’organisation d’ensemble des préfetures et des services déconcentrés	164
II - Les formes locales de la coopération interministérielle	167
A – Les dispositifs destinés à favoriser le décloisonnement des ministères.....	167
B – Les « projets territoriaux de l’Etat »	173
C – L’articulation de la logique de la LOLF et de la gestion interministérielle locale	175
III - La mise en œuvre locale des politiques et des gestions interministérielles	176
A – La mise en œuvre locale des politiques interministérielles	176
B – Les carences de la gestion interministérielle locale des moyens	179
Conclusion générale	189
Annexes	193
Réponse du Premier ministre	213
Réponse du ministre de l’intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales	216
Réponse du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité et du ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées	221
Réponse du Garde des Sceaux, ministre de la justice.....	224
Réponse du ministre de la jeunesse, de l’éducation nationale et de la recherche	231
Réponse du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.....	242
Réponse du ministre de l’équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	257
Réponse de la ministre de l’écologie et du développement durable	271
Réponse du ministre de la fonction publique, de la réforme de l’Etat et de l’aménagement du territoire	278
Réponse du ministre de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche et des affaires rurales.....	283
Réponse du ministre de la culture et de la communication	286

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LA DÉCONCENTRATION DES ADMINISTRATIONS ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Menasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, Cieutat, Carrez, présidents de chambre, MM. Berger, Mignot, Brunet, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mathieu, Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Sallois, Vianès, Giquel, Bénard, Billaud, Cretin, Berthet, de Mourgues, Paugam, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Houri, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Chabrol, X-H. Martin, Schneider, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Pallot, Briet, Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Frèches, Ritz, Paul, Moulin, Raynal, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Lafaure, Boillot, Mme Fradin, MM. Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Dayries, MM. Phéline, J. Gautier, Ténier, Rasera, Mme Darragon, conseillers maîtres, MM. Fernet, Lorit, David, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Feller, avocat général.

M. Bruno Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil assisté de M. Yves Perrin, secrétaire général adjoint.

Fait à la Cour, le 10 octobre 2003.

Introduction

Engagée formellement par les décrets de 1964 qui ont fait des préfets les représentants directs de chacun des ministres dans leur département, la déconcentration des administrations a été présentée par la suite comme le corollaire des lois de décentralisation de 1982-1983, tant il est apparu nécessaire de rapprocher le plus souvent possible la prise de décision de son point d'application, que celle-ci relève de l'autorité de l'Etat ou des collectivités locales. Les limites des évolutions enregistrées ont conduit la loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et le décret du 1^{er} juillet de la même année portant « charte de la déconcentration » à poser le principe de la limitation des compétences des administrations centrales aux seules missions qui ne sont pas susceptibles d'être confiées aux échelons déconcentrés.

Prenant en compte ces nouvelles orientations, la Cour a progressivement renforcé ses contrôles sur les services déconcentrés. Ainsi a-t-elle mené des enquêtes sur les préfectures, les directions départementales de l'équipement, les rectorats et les inspections académiques, les directions régionales de l'industrie et de la recherche, les directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale, les directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt, les directions régionales des affaires culturelles et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine et les délégations régionales au tourisme¹. En outre, à l'occasion de rapports sur la mise en œuvre de politiques publiques, sur la fonction publique ou la gestion des établissements publics, elle s'est attachée à apprécier les conditions du pilotage central et du fonctionnement des services déconcentrés. Les conclusions de ces divers travaux ont été portées, au fur et à mesure de leur achèvement, à la connaissance des ministres et des préfets concernés. Plusieurs d'entre elles ont également fait l'objet de publications (annexe n° 1).

1) La Cour a exclu du champ de ses travaux le ministère des affaires étrangères, le ministère chargé de l'outre-mer et celui de la défense.

Au cours de la dernière période, la Cour s'est attachée à dégager une synthèse des conclusions de ces divers travaux afin d'apprécier les conditions de pilotage par les services du Premier ministre et de mise en œuvre par les ministères d'une politique présentée pendant plusieurs années comme le cœur de la réforme de l'Etat. Bien que l'accent soit mis aujourd'hui sur deux perspectives nouvelles, les enseignements tirés de la précédente réforme qui, à maints égards les préfigure, paraissent de nature à éclairer les difficultés et les obstacles qu'elles risquent de rencontrer et, à mieux appréhender les précautions et les disciplines susceptibles de les surmonter.

D'une part, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, bien qu'elle ne fasse aucune référence explicite à la politique de déconcentration, pose le principe d'une gestion publique centrée sur la responsabilité des gestionnaires ainsi que sur la mesure et le contrôle de la performance. Elle systématise ainsi la responsabilisation des chefs des services régionaux et départementaux. Mais elle suscite également des interrogations en ce qui concerne l'articulation des « missions » et des « programmes » ministériels avec les approches territoriales des politiques publiques qui étaient au cœur du processus de déconcentration.

D'autre part, la deuxième étape de la décentralisation, engagée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et précisée par le projet de loi adopté en conseil des ministres le 1^{er} octobre 2003, devrait entraîner de nouveaux transferts de compétences des services déconcentrés vers les collectivités territoriales « qui ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». La réduction des compétences de l'Etat devrait ainsi rendre plus nécessaire encore la réorganisation précédemment engagée des services déconcentrés.

La Cour s'efforce d'abord, dans le présent rapport, de prendre la mesure de l'état de la déconcentration des compétences et des crédits, dix ans après les textes qui en avaient décidé le principe. Elle constate que la situation déjà évoquée dans son rapport public de 1998, à partir d'un contrôle portant sur la région Nord-Pas-de-Calais, n'a pas sensiblement évolué. La déconcentration reste fort inégale selon les ministères dont la profonde diversité des missions et des modes d'organisation n'a sans doute pas été suffisamment prise en compte par la réforme de 1992. Elle demeure tout aussi inégale selon les catégories de crédits. Constatant que la mesure même de l'état de cette déconcentration se heurtait à de grandes difficultés, la Cour a procédé à une évaluation du degré de déconcentration des crédits par ministère et par nature de crédits. Enfin, à l'occasion d'investigations menées plus précisément dans la région Bretagne, elle a constaté que, grâce aux travaux engagés depuis plusieurs

années par la trésorerie générale, cette région était la seule - semble-t-il - qui soit capable de mesurer l'importance respective des dépenses déconcentrées, des dépenses des services déconcentrés et de la dépense locale totale de l'Etat, condition pourtant essentielle d'un pilotage local éclairé desdits services.

Dans une deuxième partie, la Cour s'attache à dresser le bilan de ses constatations relatives à la gestion ministérielle des services déconcentrés. Elle analyse, en premier lieu, l'adaptation des administrations centrales à la nouvelle discipline de la déconcentration. Elle examine ensuite la formulation des objectifs des politiques ministérielles au regard de la grande diversité des situations locales, en procédant notamment à une synthèse de la mise en œuvre des décisions gouvernementales de janvier 2001 sur les « directives nationales d'orientation des services déconcentrés ». Regroupant les constatations formulées dans ses divers contrôles et enquêtes portant notamment sur la globalisation des crédits de fonctionnement, elle passe en revue les conditions dans lesquelles les moyens, en personnels et en crédits, sont répartis entre les services déconcentrés. Enfin, elle s'efforce de prendre la mesure des progrès obtenus et des difficultés rencontrées, au cours des dernières années, par le développement des systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation de la gestion des services déconcentrés.

Dans une dernière partie, enfin, la Cour examine la gestion interministérielle locale des services déconcentrés en se fondant sur les contrôles conduits dans sept préfectures et sur le dialogue qu'ils ont suscité avec le ministère de l'intérieur jusqu'à la fin de l'année 2002, mais aussi sur de nombreux autres travaux dont certains ont été conduits plus spécialement dans la région Bretagne comme, par exemple, pour la politique de l'eau qui a fait l'objet d'une publication particulière.

Au total, la Cour dresse un bilan contrasté de la politique de déconcentration engagée il y a dix ans. A maints égards, elle a contribué à une incontestable amélioration des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés, ainsi que des conditions de gestion de ces derniers. Elle a ainsi fréquemment préfiguré les perspectives ouvertes par la LOLF, en incitant les administrations centrales à rompre avec une gestion traditionnelle des moyens pour s'orienter vers un pilotage par la performance et son évaluation. Mais les résistances et les obstacles auxquels la mise en œuvre de cette politique interministérielle de réforme s'est heurtée incitent à en tirer toutes les leçons dans la perspective des nouvelles réformes engagées, qu'il s'agisse de la réforme budgétaire ou de la réorganisation des services déconcentrés liée à la deuxième étape de la décentralisation.

Chapitre I

L'état des services, des compétences et des crédits déconcentrés

Le comité Rueff-Armand avait préconisé dès 1959 une politique de déconcentration² des administrations que les décrets du 14 mars 1964 ont traduite en confortant le préfet dans son rôle de « dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat, délégué du gouvernement et représentant direct de chacun des ministres » et en l'invitant du même mouvement à déléguer largement aux chefs des services extérieurs des ministères les pouvoirs qui lui étaient ainsi reconnus.

Les lois de décentralisation de 1982, qui ont engagé au profit des régions, des départements et des communes, une mutation d'une grande ampleur, ont accompagné et équilibré cette décentralisation en confiant au préfet de région un rôle de direction des services de l'Etat dans le département et non plus de simple coordination.

Déconcentration : le terme n'entre dans les dictionnaires que dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle et désigne l'action de donner davantage de pouvoirs aux représentants locaux de l'Etat central.

Décentralisation : le terme, plus ancien, remonte aux débuts du XIX^{ème} siècle et qualifie le fait de confier des responsabilités de gestion à des autorités locales élues.

La dynamique de « renouveau du service public »³ autant que les résultats limités des textes précédents conduisent à relancer le processus notamment sous la forme de « projets d'administration déconcentrée » demandés aux préfets par la circulaire du Premier ministre en date du 27 novembre 1989 qui affiche la volonté du gouvernement de faire de la déconcentration le principe fondamental de l'action de l'Etat.

La loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et le décret du 1^{er} juillet suivant, portant « charte de la déconcentration », ont confirmé cette orientation et engagé

2) Dans son sens actuel, le terme de déconcentration apparaît sous le second empire, sous la plume de Léon Aucoc (professeur de droit administratif ; membre du conseil d'Etat en 1869, Léon Aucoc a présidé de la section des travaux publics de 1872 à 1879), pour qualifier le rôle accru des préfets qui se voient alors accorder la possibilité de statuer sur les affaires départementales et communales qui exigeaient auparavant la décision du chef de l'Etat ou du ministre de l'intérieur.

Les lois, départementale du 10 août 1871 et communale du 5 avril 1884, jettent les bases dans notre pays d'une première décentralisation des pouvoirs sans pour autant remettre fondamentalement en cause les compétences du corps préfectoral.

3) Engagée par la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 (voir 3^e partie).

une évolution majeure des rapports entre les administrations centrales et leurs relais locaux.

Dix ans après les grandes lois de décentralisation, ces nouvelles réformes visaient à équilibrer, mieux que ne l'avaient fait les textes de 1982, les pouvoirs qui avaient été accordés aux collectivités locales en donnant des responsabilités propres aux préfets et, à leurs côtés, aux représentants locaux des ministères, afin d'assurer un dialogue plus efficace et une meilleure adaptation des politiques et des gestions publiques aux problèmes de chaque région ou département.

**Loi d'orientation du 6 février 1992
relative à l'administration territoriale de la République**

Art. 1^{er}.- L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat.

**Décret du 1^{er} juillet 1992 portant
« Charte de la déconcentration » :**

Art. 1^{er}.-La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat.

×

Après que plusieurs circulaires ont précisé ces orientations, le suivi et le pilotage interministériel de la politique de déconcentration ont été confiés au commissariat à la réforme de l'Etat créé par le décret du 13 septembre 1995 puis à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), qui lui a succédé par décret du 8 juillet 1998, elle-même remplacée par une délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE) créée par décret du 21 février 2003.

Les politiques de déconcentration définies et mises en œuvre par ces instances interministérielles se sont appliquées à des services déconcentrés profondément différents par leur histoire, leurs missions, leurs modes d'organisation et de gestion aussi bien que par la nature des relations qu'ils entretiennent avec les collectivités locales et les tâches qu'ils accomplissent pour le compte de l' Union européenne.

Dans ce paysage diversifié, les progrès de la déconcentration des compétences ont été inégaux et ceux de la déconcentration des crédits relativement modestes même s'il n'est pas toujours facile de les mesurer avec précision.

I – L’organisation et l’environnement institutionnel des services déconcentrés

L’article 2 du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration précise que *« sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale⁴ 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, et notamment celles qui intéressent les relations entre l’Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés (...) »*.

Ce principe, fortement exprimé, régulièrement réaffirmé et détaillé par différentes circulaires interministérielles, a conduit à donner davantage de responsabilités aux autorités déconcentrées, dans des conditions et à des degrés qui sont restés très variables selon les ministères et les réseaux de services.

A – L’extrême hétérogénéité des services déconcentrés

Il est impossible d’apprécier l’état de la déconcentration sans mettre préalablement l’accent sur l’extrême diversité et le foisonnement des réseaux qui traduisent l’action de l’Etat sur l’ensemble du territoire.

1 – Des services déconcentrés nombreux et très différents d’un ministère à l’autre

Les réseaux déconcentrés sont extrêmement différents par la nature des missions qu’ils assument - régaliennes pour les uns et de fournitures des services pour les autres - mais encore par leur histoire, leur mode d’organisation territoriale et leur structure juridique.

a) Par leur histoire

Les deux plus anciens réseaux de « services extérieurs »⁵, selon le terme originel, sont ceux de l’intérieur et des finances, les deux grands ministères civils du début du 19^{ème} siècle. Le premier s’organise d’emblée

4) Voir définition du SCN page 21.

5) En vertu de l’article 3 de la loi du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République, dans tous les textes législatifs et réglementaires, le terme de « services extérieurs » est remplacé par celui de « services déconcentrés ».

sous l'autorité du préfet tandis que le second juxtapose des réseaux de différentes et puissantes directions à l'égard desquelles le rôle du trésorier-payeur général, longtemps inexistant, reste aujourd'hui encore moins assuré⁶.

Les autres réseaux se constituent tout au long des 19^{ème} et 20^{ème} siècles, au fur et à mesure de la création de nouveaux départements ministériels, le plus souvent issus des deux précédents.

Le ministère de l'instruction publique est le premier à se doter d'une organisation centralisée (à laquelle échappe toutefois l'enseignement primaire restée) extérieure au réseau préfectoral. La déconcentration des tâches administratives vers les services académiques n'a été engagée, sous la pression démographique, qu'au début des années soixante sur la base du décret du 16 janvier 1962 qui a confié aux recteurs des compétences étendues en matière d'implantation des établissements, d'organisation des services d'enseignement ou encore de tenue des examens et des concours. Ce mouvement de déconcentration s'est poursuivi au cours des décennies suivantes.

Après les réseaux des ministères des travaux publics et de l'agriculture qui s'organisent à la fin du 19^{ème} siècle, apparaissent et se mettent en place très progressivement au cours du siècle suivant, d'abord ceux des ministères sociaux (travail, santé, affaires sociales) puis, dans le dernier tiers du 20^{ème} siècle, ceux des affaires culturelles, de l'environnement et de l'industrie.

Ainsi la constitution des réseaux des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des directions régionales de l'environnement (DIREN) a exigé une vingtaine d'années. A la création du ministère de la culture en 1959, seules certaines compétences donnèrent lieu à la mise en place de services extérieurs territoriaux⁷. Ce n'est que dix-huit ans plus tard⁸ que sera constitué, sur l'ensemble du territoire, un réseau de DRAC relayant l'action de tous les services centraux du ministère de la culture.

6) Le trésorier payeur général n'est pas le chef hiérarchique des services déconcentrés du ministère des finances qui sont ainsi les seuls à n'être pas unifiés. Il se borne à présider, depuis peu, le comité des services financiers.

7) Dix ans après, André Malraux implante des DRAC, à titre expérimental dans trois circonscriptions d'action régionale (Alsace, Pays de Loire, Rhône-Alpes), à partir de services anciens (conservations régionales des bâtiments de France, elles-mêmes créées en 1956), en les chargeant de toutes les activités du ministère en région (inventaire, fouilles archéologiques, architecture, archives, enseignement de l'architecture et des arts plastiques, musées, musique, théâtre, cinéma, création).

8) Décrets du 8 février et 27 décembre 1977.

La création par un décret du 27 juin 1983 des directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIR), devenues ultérieurement les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) en vertu d'un décret du 6 juillet 1992, procède de la fusion de plusieurs services déconcentrés préexistants (mines, métrologie).

Ainsi, du fait de leur ancienneté ou de leur relative jeunesse, les réseaux de services déconcentrés n'ont pas tous le même ancrage dans les territoires ni la même culture de l'action publique. Cette donnée historique n'est pas sans incidence sur les conditions de leur pilotage par les administrations centrales ou de leur coordination interministérielle à l'échelon départemental ou régional.

b) Par leur mode d'organisation territoriale

Le décret du 14 mars 1964 s'est efforcé d'unifier les circonscriptions administratives autour de celles des préfectures. La loi du 6 février 1992 a confirmé dans son article 4 que « *pour exercer leurs missions, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont, sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, organisés dans le cadre des circonscriptions territoriales suivantes : circonscription régionale, circonscription départementale, circonscription d'arrondissement* ».

Le décret du 1^{er} juillet 1992, modifié par celui du 9 mai 1997, précise dans ses articles 3 à 5 la nature des missions susceptibles d'être exercées à chacun de ces niveaux⁹.

9) – La circonscription régionale est l'échelon territorial : 1° de la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire ; 2° de l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural ; 3° de la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région. Elle constitue un échelon de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales».

- « Sous réserve des dispositions des articles 3 et 5 et sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationale et communautaire. Les moyens de fonctionnement des services départementaux de l'Etat leur sont alloués directement par les administrations centrales ».

- « L'arrondissement est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'Etat ».

Cependant, dans les faits, d'un ministère à l'autre, voire à l'intérieur d'un même ministère, les modes d'organisation territoriale des réseaux de services déconcentrés varient sensiblement entre les différents niveaux (« interrégion », région, département ou circonscription infra-départementale) et sont loin d'être stabilisés.

Dans un bilan sommaire établi en septembre 2001, la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat relevait que « la plupart des ministères ont été conduits à renforcer le niveau régional, par circulaire et de façon informelle (cas de la direction régionale de l'équipement), ou de façon plus formalisée pour les services déconcentrés de l'emploi et des affaires sociales. D'autres, comme le ministère de l'agriculture, sont ouverts sur les évolutions à mettre en œuvre ».

Quinze administrations civiles de l'Etat disposent d'implantations départementales (voire infra-départementales pour certaines d'entre elles)¹⁰. Cet ensemble de réseaux départementaux constitue un maillage très dense du territoire national puisqu'il correspond à onze mille implantations physiques et près de 300 000 agents.

En outre, douze réseaux de services déconcentrés¹¹ sont systématiquement représentés au niveau de chaque région et emploient un effectif de 34 000 agents.

Enfin, une vingtaine de réseaux de services sont « suprarégionaux » ou interdépartementaux comme, par exemple, les services maritimes et de navigation, les centres d'études techniques de l'équipement (CETE), les services territoriaux de la direction générale de

10) Préfectures ; services fiscaux ; Trésor public ; douanes ; directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) ; inspections académiques ; directions départementales de l'équipement (DDE) ; directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ; directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ; directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP).

11) Hormis la gendarmerie : directions régionales des impôts ; INSEE ; directions régionales de l'équipement (DRE) ; directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ; directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) ; directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ; directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) ; directions régionales de l'environnement (DIREN) ; directions régionales de la recherche, de l'industrie et de l'environnement ; délégations régionales pour la recherche et la technologie (DRRT) ; directions régionales du commerce extérieur (DRCE) ; directions régionales de la jeunesse et des sports (DRJS) ; délégations régionales au tourisme (DRT).

l'aviation civile (DGAC)¹², les directions interdépartementales des anciens combattants, etc... Hormis la gendarmerie et les juridictions administratives, ils emploient un effectif cumulé de 35 000 agents.

Au-delà du nombre des services territoriaux, un second trait marquant est l'absence de choix clair et cohérent quant à l'échelon territorial d'implantation.

Au ministère de **l'éducation nationale**, le mouvement de déconcentration qui s'est développé depuis une quarantaine d'années a confirmé l'existence de deux niveaux de responsabilité, reliés par un rapport hiérarchique : les recteurs et les inspecteurs d'académie. L'inspecteur académique, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, met en œuvre traditionnellement, sous l'autorité du recteur, la politique éducative des écoles, des collèges et, pour partie, celle des lycées. Toutefois, en dépit de l'ancienneté de leurs fonctions, les relations entre ces deux autorités déconcentrées ne sont pas complètement stabilisées. Ainsi, la récente initiative du ministère d'allouer les moyens d'enseignement du niveau primaire, non plus directement aux inspecteurs d'académie, mais aux recteurs, reconnaît à ces derniers une responsabilité dans l'organisation de l'enseignement primaire qui relevait jusqu'alors de la compétence des seuls inspecteurs d'académie.

Au ministère de la culture, peu de temps après la création **des directions régionales des affaires culturelles (DRAC)** en 1977, des décrets du 6 mars 1979 ont rattaché les services départementaux de l'architecture (SDA) au ministère de l'équipement et doté chaque région d'un délégué à l'architecture et à l'environnement, dépendant du même ministère, chargé de coordonner l'activité des services départementaux. Dix-sept ans plus tard, un décret du 4 juin 1996 a organisé le retour des SDA dans leur ministère d'origine, les transformant au passage en services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), placés sous l'autorité du préfet de département (en même temps que la direction de l'architecture était transférée du ministère de l'équipement à celui de la culture). Ce mouvement de va-et-vient au niveau départemental apparaît d'autant moins cohérent que, le 1^{er} juillet 1992, la charte de la déconcentration des services de l'Etat avait préalablement affirmé que « *la circonscription régionale est l'échelon territorial (...) de l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat relatives à la culture (...)* ». Cette double organisation territoriale, divisée en DRAC placées sous l'autorité du préfet de région et en SDAP situés sous celle du préfet de département, sans que les seconds soient subordonnés aux

12) Directions de l'aviation civile, centres régionaux de navigation aérienne, services spéciaux des bases aériennes.

premiers, pose désormais un réel problème de coordination locale de l'action du ministère de la culture. Différentes solutions sont régulièrement évoquées : transformation des SDAP en pôles départementaux de l'architecture et du patrimoine qui reprendraient aux DRAC la gestion des crédits de travaux relevant des compétences des architectes des bâtiments de France (ABF) et resteraient sous les ordres des préfets de département, sans subordination aux DRAC ; ou, inversement, intégration des SDAP dans le dispositif territorial dirigé par les directeurs régionaux des affaires culturelles ; ou encore création de pôles de compétences, voire de délégations inter-services, à l'initiative des préfets, conformément au décret du 20 octobre 1999.

Enfin, dans certains petits réseaux, la coexistence d'un échelon départemental et d'un échelon régional, parfois l'un et l'autre de taille très réduite, s'avère particulièrement coûteuse. C'est ce qu'a constaté la Cour à propos de **la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**, en notant, de surcroît, le besoin de clarifier la répartition des compétences entre les échelons régional et départemental, d'autant que celle-ci est sans lien avec la carte des juridictions¹³.

Il convient aussi de rappeler les efforts conduits entre 1992 (circulaire du ministre de l'équipement) et 1995 (loi d'orientation du 4 février sur l'aménagement du territoire) en vue d'une « recomposition fonctionnelle » des services locaux de l'Etat. Trois séminaires gouvernementaux y ont été consacrés. L'une des orientations déjà fixées pour les DRE et les DDE par la circulaire de 1992 consistait à regrouper au chef-lieu de région le service régional et le service départemental. Hormis au ministère chargé de l'équipement, où le mouvement s'est étalé sur huit ans et celui de la jeunesse et des sports où le dernier service a été « recomposé » en 1997, cette politique a été diversement appliquée. On n'a relevé ainsi que quatre regroupements de DRAF et de DDAF, deux de DRASS et de DDASS, deux également de DRAC et SDAP. Encore n'est-il pas certain que ces regroupements aient eu les effets positifs escomptés. Un premier jugement peut être porté sur les services de l'équipement : à part le fait que le secrétaire général de la DDE du chef-lieu de région est aussi celui de la DRE, il n'y a eu ni mutualisation des moyens de fonctionnement, ni globalisation des crédits correspondants.

D'une manière générale, face aux collectivités locales, organisées en directions souvent moins nombreuses, placées sous l'autorité unique du directeur général des services, les administrations locales de l'Etat restent très cloisonnées.

13) Rapport public sur « la protection judiciaire de la jeunesse », juillet 2003, pages 28 à 32 : l'organisation territoriale ».

c) Par leur statut juridique

Il n'existe pas de texte réglementaire qui donne un cadre à l'organisation des services déconcentrés de l'Etat. Ainsi, les dispositions des décrets n° 87-389 et 87-390 du 15 juin 1987 ne concernent que l'organisation des services d'administration centrale et les règles de délégation de signature des ministres. La circulaire du premier ministre du 9 mai 1997 précise ces règles pour ce qui concerne, d'une part, les services d'administration centrale proprement dits (directions générales et directions, services, sous-directions) et, d'autre part, les services à compétence nationale dont les missions sont définies par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997. Aucun texte analogue ne concerne les services déconcentrés.

Certains réseaux restent définis par des textes anciens ; d'autres peu nombreux, il est vrai, n'ont même pas d'existence réglementaire. Si l'on excepte la création par un décret du 20 février 2002 des directions des services vétérinaires, les missions des DRAF et des DDAF restent ainsi fixées par deux décrets du 28 novembre 1984. Un nouveau projet de décret élaboré au printemps 2002 n'a pas abouti.

Les missions des délégations régionales au tourisme sont en fait déterminées à partir d'un décret de 1960¹⁴ instituant la fonction de délégué régional, alors que, depuis cette date, l'encadrement institutionnel de l'administration du tourisme a été rénové à plusieurs reprises.

2 – Des services déconcentrés qui ne sont pas les seuls relais pour l'action locale des ministères

Le mouvement de déconcentration territoriale en direction des services régionaux ou départementaux n'a pas remis en cause, loin s'en faut, l'organisation, souvent qualifiée de « décentralisation fonctionnelle », en établissements publics, voire en réseaux nationaux d'établissements, à l'autonomie plus ou moins affirmée, qui caractérise de nombreux secteurs de l'administration française. Bien souvent même, alors que se développait la déconcentration géographique, un mouvement de « déconcentration fonctionnelle » se renforçait dans le cadre de « services à compétence nationale ».

14) En vertu du décret n° 60-1161 du 2 novembre 1960, « le commissariat général au tourisme dispose, à titre de services extérieurs, de délégués régionaux au tourisme qui sont répartis sur l'ensemble du territoire ».

La décentralisation fonctionnelle désigne l'action de confier l'exercice de missions de service public à un établissement public doté de la personnalité morale dont la gestion est assurée par un directeur exécutif sous le contrôle d'un conseil d'administration.

La déconcentration fonctionnelle qualifie le fait d'extraire des services de l'administration centrale un service administratif géré de manière indépendante du réseau des services déconcentrés.

La nature des missions et les règles de création et d'organisation des services à compétence nationale sont définies par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 qui dispose dans son article 1^{er} qu'ils peuvent se voir confier « *des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestations de services ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés* »

Dans les années qui ont suivi ce décret, les créations de services à compétence nationale se sont multipliées. Elles ont souvent concerné des directions ou services centraux existants, intervenant, pour certains, au niveau territorial¹⁵, et ont ainsi changé le mode de rattachement à leurs ministères respectifs. Dans quelques cas, néanmoins, la création de services à compétence nationale a coïncidé avec la suppression de services déconcentrés. Ainsi, trois arrêtés du 12 décembre 2001 ont abrogé l'arrêté du 5 novembre 1985 portant organisation des services déconcentrés et des laboratoires à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et créé un service à compétence nationale, dénommé « direction des laboratoires », rattaché au directeur général.

Un rapport établi en 1998 par le délégué à la réforme de l'Etat rappelait que « *tout en respectant le principe d'autonomie que le Parlement ou le gouvernement ont souhaité mettre en œuvre en créant un établissement public, ce dernier ne saurait mener des actions contradictoires avec celles de l'Etat sur le territoire ; cette remarque vaut particulièrement pour les établissements qui sont financés sur crédits*

15) Comme, par exemple : le service de l'emploi pénitentiaire (arrêté du 4 septembre 1998), certains musées nationaux gérés par la direction des musées de France (arrêté du 16 décembre 1998), le service technique des bases aériennes (arrêté du 21 janvier 2000) ou encore la direction nationale d'interventions domaniales (arrêté du 24 juillet 2000).

publics ». Il proposait que le préfet soit systématiquement commissaire du gouvernement des établissements publics ayant un champ d'action territorial (villes nouvelles, établissements aménageurs...) et que, s'agissant des établissements qui assurent la répartition de crédits publics, « *il préside, comme c'était déjà le cas pour le fonds d'action sociale (FAS) et pour l'ANVAR à titre expérimental dans trois régions, la commission locale consultée sur l'attribution des aides. Les fonctions de délégué local de l'établissement public pourraient être aussi, plus fréquemment qu'aujourd'hui, exercées par un chef de service déconcentré de l'Etat* ». Ces préconisations n'ont pas été mises en œuvre et les expérimentations lancées ont échoué.

Les administrations centrales traitent ainsi directement avec des établissements publics autonomes à l'égard desquels leurs propres services déconcentrés ont peu de poids. Tel est le cas, par exemple, du ministère chargé de l'enseignement supérieur avec les universités, de celui la recherche avec ses grands établissements, ou de celui de l'agriculture avec ses multiples offices.

En matière d'aide publique aux entreprises et plus particulièrement de **développement industriel et technologique**, divers acteurs publics placés sous la tutelle de l'Etat interviennent en région parallèlement aux DRIRE, notamment l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR), ainsi que la Caisse des dépôts et consignations avec son programme destiné aux PME et aux chambres de commerce et d'industrie.

Alors qu'une forte présence sur le terrain est l'une des missions des DRIRE, les représentants locaux de l'ANVAR ont eux aussi multiplié les contacts directs avec les entreprises. Au cours d'une enquête récente, la Cour a constaté qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple, l'ANVAR a visité 570 entreprises en 2000 et en a reçu 230 autres ; ce nombre de 800 contacts au total était aussi l'objectif de la DRIRE qui, pour sa part, a visité 561 entreprises au cours de la même année. L'ANVAR dispose globalement, grâce au remboursement des avances qu'elle a consenties et à la subvention annuelle de l'Etat, d'un budget annuel d'intervention qui a atteint en 2000, sensiblement le double des moyens de développement industriel des DRIRE. Les tentatives de coordination restent limitées, même si, dans quelques régions (Alsace, Limousin et régions d'Outre-mer), le DRIRE est aussi délégué de l'ANVAR. L'éclatement de la représentation territoriale de l'Etat est d'autant plus dommageable que, dans le domaine de l'aide au développement des entreprises comme dans beaucoup d'autres, l'Etat est un acteur local de plus en plus concurrencé au cours des dernières années. Ainsi, à côté du rôle d'animation joué traditionnellement par les chambres

consulaires, fortes de moyens conséquents, la législation récente¹⁶ offre d'ores et déjà aux collectivités territoriales, et d'abord aux régions, avant même les perspectives récemment ouvertes de décentralisation, la possibilité d'élargir la gamme de leurs interventions économiques.

L'Etat a confié à des établissements publics des éléments essentiels de la mise en œuvre de ses politiques en matière de protection de l'environnement. Ainsi dénombre-t-on 25 établissements publics placés sous la tutelle du ministère, dont les six agences de l'eau, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le Conseil supérieur de la pêche, l'Office national des forêts, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, sept parcs nationaux, etc. La coordination des missions des DIREN avec celles de ces établissements publics pose problème. Les directions régionales de l'ADEME, en particulier, sont mal insérées dans leur environnement administratif local. Il arrive cependant que l'administration qui, par ailleurs, n'exerce pas la plénitude de ses missions de tutelle sur ces établissements, les utilise purement et simplement comme des services déconcentrés pour préfinancer des opérations dont l'Etat est responsable ou pour subventionner des collectivités territoriales par leur intermédiaire. Dans son rapport public de 2001, la Cour a donné plusieurs exemples de ces pratiques qui méconnaissent les principes de l'autonomie et de la spécialité des établissements publics, à propos du rôle joué par l'agence de l'eau Loire-Bretagne dans le plan Loire.

La Cour a relevé récemment que les **directeurs régionaux des affaires culturelles** (DRAC) ne détiennent aucune sorte d'autorité envers les services à compétence nationale ou les établissements publics ayant la responsabilité d'un site culturel, voire d'un ensemble de sites de même nature (musées, monuments historiques, théâtres) implantés dans leur circonscription. L'existence et l'action de ces entités largement autonomes, qui ont eu tendance à se multiplier, mettent en cause la réalité de la déconcentration et affectent inévitablement la cohérence et la coordination des actions du ministère. Ainsi, dans la région PACA, la DRAC et les SDAP cohabitent avec 39 établissements et services autonomes du ministère de la culture, dont certains sont des services à compétence nationale (trois musées nationaux, un département des recherches archéologiques, sous-marines et subaquatiques, les centres des archives nationales d'Aix-en-Provence et d'Espeyran). Il s'y trouve aussi naturellement des monuments historiques de l'Etat gérés par le Centre des monuments historiques (CMN) ou par les services de l'archéologie, voire

16) Loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002.

par le Centre interrégional de conservation et de restauration du patrimoine (CICRP).

D'ailleurs, dans son rapport annuel 1999, l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) s'inquiétait de « *l'adaptation du statut de service à compétence nationale à un nombre croissant de services du ministère principalement à vocation patrimoniale* ». Prenant également en compte la multiplication des établissements publics, elle en concluait que la forte délégation de responsabilités et la liberté d'appréciation des autorités déconcentrées qui résultent du cumul de la déconcentration administrative et de la déconcentration fonctionnelle obligent à s'assurer « *de l'élaboration et du maintien d'une unité de doctrine, de méthodes et de procédures pour l'ensemble des actions du ministère* ».

En réponse à un récent rapport de la Cour, le ministère admet que le défaut d'autorité hiérarchique des directeurs régionaux sur les dirigeants de services à compétence nationale et des établissements publics nationaux implantés dans leur circonscription peut être à l'origine de certaines difficultés dans la mise en œuvre de sa politique en région.

La création des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), groupements d'intérêt public (GIP) constitués entre les services déconcentrés de l'Etat (DRASS et DDASS) et les caisses d'assurance maladie, répond à un problème propre à ce secteur. Il s'agissait à la fois de résoudre les difficultés résultant du partage des responsabilités à l'égard de l'hôpital entre ces différents services et caisses, de créer une autorité forte, face aux élus locaux, pour conduire la politique de restructuration hospitalière, tout en mettant en commun les moyens importants des caisses avec ceux plus modestes de l'Etat. Cependant, comme l'a montré le rapport public de la Cour de 2002 sur la sécurité sociale¹⁷, il reste encore nécessaire de clarifier la répartition de certaines compétences entre les ARH et les autres intervenants dans le domaine de la santé, notamment le préfet de région et les services déconcentrés, DRASS et DDASS.

Le contrôle des établissements de santé relève des ARH, à l'exception de la sécurité sanitaire et du contrôle de légalité des marchés publics qui sont restés dans les compétences du préfet¹⁸. De même, la gestion des carrières des directeurs et des praticiens hospitaliers devrait

17) Rapport au Parlement sur la sécurité sociale (septembre 2002), pages 194 à 208.

18) Postérieurement aux constats faits par la Cour, l'ordonnance du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé a procédé, en matière d'autorisation et de contrôle, à des transferts de compétences du ministre ou du préfet au profit du directeur de l'ARH.

revenir aux ARH, alors qu'elle relève encore de l'administration centrale et des préfets.

La mise en place des ARH, compte tenu de leur nature de GIP, a été plus ou moins facile, selon les régions. Aux problèmes de relations personnelles entre les acteurs, se sont ajoutées des difficultés de mise à disposition des moyens surtout dans les petites régions. Dans celles-ci, l'équipe de l'ARH (une dizaine de personnes en moyenne) a eu tendance à ne pas associer suffisamment les directeurs régionaux et départementaux des affaires sanitaires à la prise de décision. La situation est mal vécue, surtout par les DRASS, les DDASS pouvant plus facilement constituer les relais des ARH dans les départements.

Ces situations, où la déconcentration « classique » se conjugue avec des formes variées de déconcentration ou de décentralisation fonctionnelles tendent à se multiplier. La Cour estime cependant qu'il n'y a pas lieu de les remettre en cause dès lors qu'elles résultent d'une analyse rigoureuse des objectifs poursuivis et de la nature des modes d'organisation les mieux appropriés. La formule de l'établissement public national ou du réseau national d'établissement public a fait la preuve de son efficacité dans de nombreux domaines. Le dispositif nouveau du service à compétence nationale trouve également sa justification dans plusieurs secteurs. Les uns et les autres contribuent à la modernisation de la gestion publique. Il convient cependant que leurs modes d'articulation avec les formes habituelles de la déconcentration administrative soient mieux précisés.

B – Les mutations de l'environnement institutionnel des services déconcentrés

1 – Les rapports des services déconcentrés avec les collectivités territoriales ont profondément évolué

Au-delà des arbitrages plus ou moins clairement exprimés dans les lois de décentralisation du 7 janvier et du 22 juillet 1983, l'activité réelle des réseaux déconcentrés dépend surtout de l'évolution souvent sensible des rapports entre Etat et collectivités territoriales au cours des deux dernières décennies. L'Etat, lui-même, en appelant les collectivités territoriales, dans le cadre des contrats Etat-région, à apporter des concours financiers, voire à mener des actions dans des domaines relevant jusque-là de sa compétence, a participé à cette remise en cause des équilibres législatifs.

En décembre 1995, dans son rapport public particulier sur « la décentralisation en matière d'aide sociale », la Cour avait souligné les problèmes résultant de l'impossibilité d'établir une répartition cohérente des responsabilités dans ce domaine. Elle a constaté, dans son rapport publié en juin 2003 sur « la vie avec un handicap », que la situation s'est plutôt aggravée depuis lors¹⁹.

a) La notion de « blocs de compétences » s'est estompée

La décentralisation définie par les lois de 1982 et 1983 était guidée par le principe du transfert aux collectivités locales, par « blocs de compétences », d'une partie des compétences appartenant à l'Etat. Chaque collectivité devait recevoir des domaines d'intervention spécifiques. Dans une large mesure, ce principe n'a pas résisté à l'épreuve des faits. Les frontières établies entre les champs de compétence respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales ont été déplacées dans un nombre significatif de cas. Des situations de chevauchement, de recoupement, de doublon, sont apparues.

A l'origine, les départements ont reçu des attributions générales dans le domaine de l'enfance et de la famille (l'Etat ne conservant que le rôle de tuteur de ses pupilles et la présidence du conseil de la famille) et dans celui des personnes âgées. La réforme de la prestation spécifique dépendance (PSD) a confirmé la compétence des départements à l'égard de ces dernières, l'Etat gardant la sienne en matière de santé mentale. Cependant, la réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) dont la gestion et le financement relèvent pour l'essentiel des départements, pilotes de la coordination gérontologique, n'a pas exclu la compétence de l'Etat dans le financement contractuel des centres locaux d'information et de coordination (CLIC). L'Etat doit également veiller à assurer l'unité de traitement des personnes dépendantes sur le territoire national en matière de réponse aux besoins et de contrôle de la qualité des prestations. De même, s'agissant de la réforme de la tarification, un réinvestissement technique des services de l'Etat intervient du fait de l'amplification du programme pluriannuel de médicalisation décliné localement sur la base de conventions tripartites.

En ce qui concerne les personnes handicapées adultes, l'intervention est partagée, depuis la décentralisation, entre l'Etat et le département en matière de financement des établissements, de planification, de dispositifs de coordination et de financement des services d'aide à domicile. La COTOREP (commission technique

19) Rapport public particulier « la vie avec un handicap », juin 2003, page 59.

d'orientation et de reclassement professionnel des travailleurs handicapés), présidée par le représentant de l'Etat, décide des allocations compensatrices aux personnes handicapées de moins de 60 ans. Au-delà de cet âge s'applique le dispositif de l'allocation personnalisée d'autonomie relevant des départements²⁰. La lutte contre les exclusions est aussi un domaine partagé, surtout depuis la mise en place du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988. Les divers plans successifs de lutte contre les exclusions ont renforcé les actions communes, chacun finançant sa part : les dépenses d'insertion pour le département, les dépenses d'allocations aux personnes pour l'Etat.

Les villes, au contact direct des personnes en difficultés au travers des centres communaux d'action sociale (CCAS), ont défini de véritables politiques à leur échelle. Communes et départements se sont dotés de stratégies d'action sociale et de lutte contre l'exclusion, qu'elles conduisent grâce à leurs propres services et en partenariat avec les nombreuses associations locales qu'elles soutiennent financièrement.

En matière de **santé publique**, les lois de décentralisation ont attribué aux départements certaines compétences en matière de santé et de prophylaxie de divers fléaux sociaux, tels que la tuberculose, les affections cancéreuses, l'Etat gardant la responsabilité de la santé mentale. En réalité, pour répondre aux besoins croissants des catégories sociales concernées, les communes sont aussi intervenues dans le champ de la solidarité sociale.

Les textes portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine de **l'éducation** ne permettent pas d'éviter une certaine confusion dans la mise en œuvre des missions. Cette question de frontière se pose ainsi de manière particulièrement nette à propos de la mise en œuvre de la politique de développement accéléré des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE).

Alors que les dépenses de matériel et d'équipement incombent aux communes, l'Etat est intervenu, dans des conditions très variables d'une académie à l'autre, pour relayer ou accompagner leur effort d'équipement en micro-ordinateurs et assurer leur connexion à l'internet. Les maires des villes grandes et moyennes ont, le plus souvent, décidé la mise en place de plans d'équipement. En revanche, les petites communes s'avérant souvent réticentes, l'Etat a été conduit à financer directement l'acquisition d'ordinateurs. Devant la difficulté de négocier avec chaque commune, les inspections académiques se sont souvent tournées vers les départements qui ont, avec lui, participé à l'effort d'équipement des

20) Voir rapport public « La vie avec un handicap » - juillet 2003.

communes. Les politiques menées par les académies dépendent ainsi de la diversité des choix des collectivités locales sans que l'orientation d'ensemble : accompagnement des initiatives les plus novatrices ou compensation des situations de défaillance soit clairement explicitée.

Même la **sécurité publique** n'est pas *stricto sensu* un domaine exclusif de compétence de l'Etat, mais de plus en plus un champ d'intervention partagé avec les collectivités territoriales. Déjà, depuis la création des conseils communaux de prévention de la délinquance, la concertation s'était développée entre élus locaux et représentants des ministères de l'intérieur et de la justice afin notamment de parvenir à une analyse conjointe des causes et de l'étendue des phénomènes d'insécurité. Désormais, les communes interviennent couramment dans ce domaine. Les polices municipales, qui ont vu leurs pouvoirs renforcés par la loi du 15 avril 1999, contribuent de façon opérationnelle, aux côtés de la police nationale, à assurer la sécurité sur la voie publique. Les contrats locaux de sécurité (CLS) sont le cadre d'une collaboration étroite entre les services de l'Etat et les élus locaux en vue de la définition et de l'exécution des actions à mettre en œuvre, en termes d'objectifs et de moyens. Enfin, il est désormais acquis que les collectivités territoriales doivent contribuer financièrement aux investissements immobiliers de la police nationale au titre des actions de la police de proximité.

Au total, de nombreux exemples attestent la fragilité, à l'épreuve des faits, de la notion de blocs de compétences qui inspirait les lois de décentralisation de 1982 et 1983 et la difficulté pour l'Etat, désormais dépendant de la qualité du partenariat engagé avec les collectivités locales, d'assurer une traduction territoriale homogène des politiques nationales qu'il initie. La tâche des services déconcentrés en est rendue plus difficile. Chargés d'atteindre des objectifs définis au plan national par leurs ministres respectifs dans les domaines de compétence étatique, ils doivent néanmoins composer avec les stratégies et les contraintes des collectivités territoriales, au risque de porter atteinte à la cohérence de l'action de l'Etat.

*b) La multiplication des interventions des collectivités territoriales
a conduit à une imbrication complexe des compétences*

Les collectivités locales ont engagé des politiques publiques, notamment pour remédier aux retards constatés localement, dans tous les domaines où les lois de décentralisation leur en ont offert la faculté, sans pour autant leur créer d'obligation.

Ainsi, en matière **d'action culturelle**, les vingt dernières années se caractérisent par l'extension des ambitions et des moyens des collectivités

territoriales. Lors de l'adoption des lois de décentralisation de 1982 et 1983, les compétences culturelles, à la différence d'autres champs de l'action publique, n'ont pas fait l'objet d'une répartition par blocs entre les collectivités publiques. Au contraire, elles ont été traitées comme des compétences générales et facultatives appartenant simultanément à toutes ces collectivités, à l'exception néanmoins, d'une part, des domaines « spécifiques » confiés à l'Etat central (patrimoine protégé, archéologie) et, d'autre part, du fonctionnement des bibliothèques départementales de prêt et des archives départementales que l'Etat a transféré aux départements à compter du 1^{er} janvier 1986, en conservant le contrôle scientifique et technique de leurs activités ainsi que la gestion des personnels scientifiques placés à leur tête. Depuis les années 1990 cependant, les collectivités locales sont devenues des acteurs essentiels de l'aménagement culturel du territoire et de la démocratisation de l'accès à la culture. Toutes ensemble, elles consacrent aujourd'hui à la culture des crédits plus de deux fois supérieurs à ceux du budget total du ministère et plus de six fois supérieurs aux crédits gérés par les DRAC. Les collectivités territoriales les plus importantes (régions, départements, communautés urbaines, grandes villes) se sont dotées de services culturels étoffés et compétents au moyen desquels elles développent désormais leurs propres stratégies. En outre, bien que la culture ne figure pas parmi les compétences obligatoires des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (communautés d'agglomération et communautés de communes) mis en place sous l'effet de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, elle est une compétence optionnelle fréquemment choisie, aussi bien pour la mise en valeur du patrimoine, la réalisation de programmes de diffusion, d'expositions ou de festivals, que pour édifier ou gérer des équipements culturels.

Ainsi, le système des financements croisés est généralisé. En raison de ses contraintes budgétaires propres, le ministère de la culture a largement contribué à l'imbrication des interventions. Il a incité les collectivités locales à intervenir de plus en plus massivement, en fonctionnement comme en investissement, dans les structures d'intérêt national, pivots de sa politique comme, par exemple, les scènes nationales, centres dramatiques nationaux, centres chorégraphiques nationaux. En matière de soutien à la création (arts plastiques, théâtre, danse, musique, etc.), des dispositifs d'aide distincts (versement de concours financiers aux artistes après avis de commissions d'experts) sont mis en œuvre parallèlement par la DRAC, la région et le département, le plus souvent sans réelle coordination.

Bien que les collectivités locales n'aient pas l'obligation d'intervenir en matière d'immobilier dans **l'enseignement supérieur**,

elles l'ont fait de plus en plus dans le cadre de contrats conclus à l'initiative de l'Etat lui-même. La Cour notait récemment que, déjà, entre 1991 et 1999, l'Etat et les collectivités locales ont financé à parité, à hauteur de 6 Md€, le plan « Université 2000 » (U2000), qui a conduit à la construction de 3,5 millions de m² de locaux universitaires permettant de pallier les principales carences en capacité d'accueil des étudiants. Le plan « université du 3^{ème} millénaire » (U3M), arrêté pour la période 2000 à 2006 se traduit à nouveau par une importante contribution des collectivités locales dans le cadre des contrats Etat région.

De même, les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983, relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, n'ont pas considéré **le tourisme** comme un secteur spécifique. Il n'existe pas de « bloc de compétence » en la matière au profit d'une collectivité particulière. Aussi, chaque collectivité territoriale a-t-elle la faculté d'intervenir. Le tourisme est un domaine de compétence partagée *de facto*. L'Etat s'est efforcé de contenir les risques de chevauchements, de concurrences ou de gaspillages résultant de cette situation par une répartition légale des responsabilités et une harmonisation des actions à travers les contrats de plan. Son action est cependant contrariée par une prolifération d'initiatives locales aussi difficiles à maîtriser qu'à quantifier. Une loi du 23 décembre 1992 a tenté de porter remède à cette situation en proposant une répartition des responsabilités qui est restée néanmoins vague et ambiguë. En effet, en pratique, la notion d'intérêt régional, départemental et communal est peu opératoire comme l'indique le rapport du Conseil national du tourisme de 1997.

La montée en puissance des interventions des collectivités territoriales dans quasiment tous les domaines (économie et emploi, action sociale, culture, tourisme, protection de l'environnement, etc...), conduit souvent à une imbrication des compétences et à une généralisation des financements croisés qui nuisent à la lisibilité de l'action publique, favorisent la dilution des responsabilités et découragent les tentatives d'évaluation.

*c) L'empilement des dispositifs contractuels conclus
avec les collectivités locales*

L'Etat a pris l'initiative, face aux interventions croissantes des collectivités locales, de systématiser différentes formes de concertation avec elles, afin de limiter les risques d'interventions concurrentes ou contradictoires. Les divers dispositifs contractuels qui visent à mettre en cohérence les objectifs poursuivis et l'allocation des moyens

correspondants, constituent désormais le cadre, de plus en plus répandu, du développement des politiques publiques locales.

Dans son rapport public annuel de 1998²¹, la Cour examinait les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des contrats de plan Etat-Région. Elle a ainsi souligné la difficulté, à travers ces contrats, d'associer des partenaires qui, bien qu'ayant des champs distincts de compétences, ont des responsabilités complémentaires en matière d'aménagement du territoire : *« L'Etat, qui utilise la contractualisation pour faire cofinancer une partie de ses investissements, en tire un avantage certain. Toutefois, chargé d'en établir les règles, il a posé des principes qu'il n'a pas respectés. Il n'a pas non plus tenu tous les engagements qu'il avait pris. Il ne suit que très imparfaitement l'exécution des contrats en cours »*.

Dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville²², la Cour n'a pas manqué de souligner l'intérêt des innovations et l'ampleur des efforts développés dans le cadre de ce dispositif de coopération entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales, dans la plupart des villes grandes et moyennes du territoire national. Cependant, elle a également observé que *« la politique de la ville a jusqu'à présent été marquée par l'imprécision de ses objectifs comme de sa stratégie et par une volonté d'affichage qui a conduit à la mise en œuvre périodique de nouveaux dispositifs. Il en est résulté un empilement des procédures et un enchevêtrement des zones d'intervention »*.

Outre les contrats Etat-région et les contrats de ville qui ont une vocation interministérielle, bien d'autres procédures de contractualisation se sont multipliées, en particulier, à l'intention des communes : contrats éducatifs locaux, contrats temps libre, contrats locaux de sécurité, contrats de rivière et contrats de baie, etc. Par la contractualisation, l'Etat s'efforce de mettre en œuvre des politiques nationales selon une démarche qui allie la concertation et l'incitation financière, en associant les collectivités territoriales à la définition des besoins et des actions ainsi qu'à la mise en œuvre des moyens nécessaires.

Cette tendance s'est encore accentuée sous l'effet de la loi d'orientation du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire ainsi que de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Les services de l'Etat comme ceux d'ailleurs des régions ont entrepris de « territorialiser » leurs interventions. La

21) Rapport public annuel de 1998, pages 137 à 150.

22) La politique de la ville, Rapport public particulier, février 2002.

conclusion de « contrats de pays », « contrats de parcs » [naturels régionaux], « contrats d'agglomération », associant toutes les collectivités publiques concernées (Etat, région, département, structure intercommunale, etc.) a commencé de se généraliser.

La préparation et la mise en œuvre de ces contrats ne peuvent manquer d'accroître la charge de travail des services déconcentrés, soucieux de se plier à une approche multilatérale des problèmes, de faire précéder leurs interventions d'une plus large concertation, d'afficher une stratégie globale, de se coordonner avec les collectivités locales lors de l'attribution de moyens financiers.

Ainsi, confrontées à la volonté croissante des collectivités territoriales, notamment des départements, d'affirmer leur identité en développant leurs propres politiques dans le champ culturel, les **DRAC** exercent la plupart de leurs missions dans des conditions désormais beaucoup plus délicates compte tenu de la juxtaposition des interventions publiques. Elles doivent relayer les orientations du ministère tout en étant attentives aux initiatives multiformes des collectivités locales qui peuvent les compléter harmonieusement ou, au contraire, les contredire. Alors que leurs propres crédits se révèlent insuffisants pour faire face à la demande des acteurs culturels, elles sont naturellement portées à composer avec les collectivités décentralisées afin de tirer parti des moyens financiers accrus que ces dernières allouent à l'action culturelle. Ne pouvant s'appuyer sur des « blocs de compétences » reconnus par la loi, ni jouer le rôle de chef de file dans les domaines de compétences partagées *de facto*, le ministère de la culture a préféré multiplier les contrats de partenariat avec les collectivités locales dans le champ culturel : « contrats ville-lecture » pour soutenir la lecture publique ; « plans locaux d'éducation artistique » pour favoriser l'accès aux expressions artistiques pendant le temps scolaire ; conventions entre le Centre national de la cinématographie (CNC) et les régions, départements ou villes pour des actions du type « lycéens (ou collégiens) au cinéma » et « un été au ciné », ou l'aide aux tournages en région ; conventions « ville-architecture » ; conventions « villes d'art et d'histoire » ; etc...

De surcroît, ces multiples dispositifs de partenariat sont pour partie intégrés dans d'autres types de contrats, relevant de divers ministères comme les « contrats de ville » et les « contrats éducatifs locaux » (CEL) pour l'accès à la culture hors temps scolaire, ou bien, conclus dans le cadre de la « territorialisation » de l'action de l'Etat à l'échelle des nouvelles formes d'intercommunalité (contrats d'agglomération, contrats de pays) qui comportent un volet culturel.

Les efforts importants des services déconcentrés de l'Etat pour organiser un partenariat cohérent avec les collectivités locales se heurtent à trois difficultés majeures : l'empilement des relations contractuelles rend l'action de l'Etat local de moins en moins lisible, d'autant qu'il n'existe pas dans la plupart des services déconcentrés de documents de synthèse relatifs à l'ensemble des partenariats ; les moyens humains et financiers des services ne sont pas suffisants pour assurer le montage et le suivi effectif de ce foisonnement de contrats ; le décalage se révèle significatif entre les engagements généraux adoptés et les conséquences pratiques qu'en tirent les partenaires locaux. Ces services, bien que proches du terrain, ne sont pas placés, faute d'une vision globale et prospective de l'action de l'Etat dans leur circonscription, dans les meilleures conditions pour négocier efficacement avec les collectivités territoriales les plus actives.

d) La nécessaire redéfinition du partage des compétences

Dans **le domaine de la culture**, plusieurs initiatives successives, de portée différente, prises dans les années récentes, témoignent de la prise de conscience de la nécessité de procéder à une nouvelle organisation des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées.

En 2000, le ministre de la culture a conclu avec huit collectivités territoriales volontaires (les régions Lorraine, PACA, Aquitaine et les départements de l'Isère, de la Lozère et de Seine-Saint-Denis pour le patrimoine protégé ; les régions Nord-Pas-de-Calais et Pays de Loire pour les enseignements artistiques) des « protocoles de décentralisation » visant à expérimenter sur trois ans de nouveaux transferts de compétences. Le document cadre affiche clairement l'intention de remédier aux inadaptations résultant de « *l'interpénétration des politiques avec des répartitions diverses des responsabilités* » et l'objectif de « *clarifier le partage des compétences entre les collectivités, en identifiant mieux chacun des niveaux de responsabilité* » afin de permettre « *à chaque partenaire de remplir des missions mieux identifiées, plus larges, mieux adaptées aux besoins de la population* ». Il ajoute que « *le rôle de l'Etat sera précisé dans sa capacité à élaborer et impulser les objectifs communs, à faciliter la complémentarité des collectivités, à veiller à la répartition de manière équitable des ressources et services culturels sur les territoires et dans sa compétence à assurer un contrôle pédagogique, technique et scientifique* ». Les collectivités sont invitées à définir elles-mêmes, avec l'appui de l'Etat, les fonctions de « chef de file ». Le choix de la collectivité retenue pour exercer ce rôle devra être justifié au regard

des objectifs culturels poursuivis, des nécessités de coordination des acteurs, en fonction du niveau territorial le plus pertinent.

Les articles 111 à 114 de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 sont venus réduire, à leur tour, les compétences de l'Etat en matière de patrimoine protégé, exercées au niveau déconcentré par les architectes des bâtiments de France, la conservation régionale des monuments historiques, le conseiller pour l'architecture de la DRAC, le service régional de l'inventaire et le service régional de l'archéologie. En matière de conservation patrimoniale, le législateur a réservé une possibilité ultime d'arbitrage au préfet de région, mais les transferts de compétences de l'Etat sont néanmoins substantiels en matière d'inventaire, d'instruction du classement, d'inscription à l'inventaire supplémentaire, d'autorisation de travaux sur les immeubles inscrits²³.

En juillet 2002, le ministre de la culture a engagé deux expériences de décentralisation « contractuelle » avec les régions Aquitaine et Lorraine. Enfin, dans le cadre de la seconde étape de la décentralisation, le Premier ministre a annoncé le transfert aux collectivités locales de l'inventaire général des richesses artistiques et, pour celles qui seraient candidates, le transfert de la gestion de monuments historiques et de musées d'intérêt régional.

Dans d'autres cas, l'effort de clarification devrait porter sur les modalités de mise en œuvre des transferts de compétences issus des lois de décentralisation. Ainsi, alors que ces dernières ont confié aux départements l'entretien des routes départementales, elles n'ont pas décidé le transfert des services qui, au sein des **directions départementales de l'équipement** (DDE), en avaient la charge. Ce n'est que dix ans plus tard que la loi du 2 décembre 1992 a mis fin au système des relations financières croisées entre l'Etat et les départements et défini les nouvelles conditions dans lesquelles le parc de l'équipement et les autres services des DDE pouvaient être mis à la disposition des départements. En particulier, l'article 7 de la loi ouvrait à chaque conseil général la possibilité de demander à tout moment une nouvelle organisation de la DDE permettant de « *déterminer les services ou parties de services qui interviendront exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil*

23) Il s'agissait d'un dispositif expérimental destiné à être étendu après examen. A l'issue de la deuxième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouvernement devrait remettre au parlement un rapport annuel sur les transferts de personnels et de ressources aux collectivités territoriales et sur la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.

général ». A ce jour, plus d'un quart des départements ont opté pour une réorganisation totale, proche d'une partition, impliquant la création de subdivisions et centres d'exploitation départementaux, à côté de ceux de l'Etat, tandis qu'une quinzaine d'autres n'ont demandé qu'une réorganisation partielle. Aucun terme n'étant fixé pour l'exercice de cette option, une incertitude pèse en permanence sur les DDE qui n'ont pas encore été concernées ; pour les autres, le fait que des parties importantes de services soient placées sous une double autorité (celle, fonctionnelle, du président du conseil général, et celle, hiérarchique, du directeur départemental de l'équipement) n'est pas non plus un facteur de clarté ni sans doute d'efficacité.

Quant aux parcs de l'équipement, ils ont été confirmés par la même loi comme « *éléments du service public de la direction départementale de l'équipement* », travaillant à la fois pour l'Etat et pour le département dans le cadre d'une convention triennale glissante conclue entre le préfet et le président du conseil général, mais avec une possibilité de retrait total du département (deux cas à ce jour). Dans son rapport public de 2002, la Cour a exprimé des doutes sérieux sur la viabilité aussi bien juridique qu'économique du régime actuel de ces services.

2 – Les interventions locales de l'Union européenne ont imposé aux services déconcentrés des charges nouvelles

Les évolutions imposées par l'Union européenne sont très variables d'un réseau à l'autre. De nombreux services déconcentrés consacrent désormais une part importante de leur activité à la gestion de procédures et de crédits pour le compte de l'Union européenne.

Ainsi, la complexité des procédures de programmation et le caractère strict des règles d'éligibilité du **fonds européen de développement régional (FEDER)** imposent des charges lourdes aux administrations gestionnaires localement compétentes, souvent insuffisamment équipées.

A cet égard, la Cour a déjà souligné la faiblesse des contrôles internes dans son rapport public de 2000²⁴ et est intervenue auprès des pouvoirs publics pour que l'effort de rigueur, déjà entrepris mais perfectible, soit intensifié. Notamment, les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), conçus comme des administrations de mission auprès des préfets de région, éprouvent des difficultés, y compris logistiques et informatiques, à prendre en charge à la fois des procédures complexes, un très grand nombre d'opérations et l'animation d'un réseau

24) Rapport public annuel (janvier 2001), pages 861 à 867.

de multiples services déconcentrés départementaux et de collectivités maîtres d'ouvrage. Des remèdes ont été apportés récemment à cette situation, de manière progressive et partielle, avec la création puis le renforcement de « cellules Europe » et de meilleures relations de ces cellules avec le niveau départemental. La désignation des préfets de région, en qualité d'autorités de gestion du FEDER et de responsables de l'élaboration des documents uniques de programmation (DOCUP), et leur compétence pour la négociation des contrats de plan imposent désormais un pilotage régional des programmes et un élargissement des responsabilités des SGAR. La circulaire du 12 mai 1998 et six autres de 2002 (15 juillet, 7 août, 19 août, 27 novembre, 4 décembre et 24 décembre) se sont efforcées d'améliorer et de simplifier les modalités de gestion des fonds. Dans ce domaine, la Cour est attentive aux évolutions en cours au sein de l'Etat comme dans ses rapports avec les collectivités territoriales. La mise en place des fonds de concours au niveau des régions y participe. Plus encore, la gestion du FEDER et du FSE a été récemment confiée au conseil régional en Alsace.

Les **directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)** jouent un rôle essentiel dans la distribution des aides européennes directes à l'agriculture alimentées par **le fonds européen d'orientation et de garantie agricole** (FEOGA), principal outil financier de la politique agricole commune (PAC). Elles instruisent au niveau départemental les demandes d'aides directes et contribuent à la préparation de leur ordonnancement et de leur liquidation pour le compte des offices agricoles qui sont les organismes payeurs. Enfin, elles doivent contrôler sur place les éleveurs bénéficiaires de ces aides européennes. Cependant, la Cour a déjà pu observer²⁵ que ni les moyens ni l'organisation des DDAF ne semblent avoir été suffisamment adaptés pour tenir compte de cette tâche nouvelle et essentielle. Bien que les effectifs affectés à la mission générale « d'aides directes à l'agriculture » aient augmenté de près de 40 % en dix ans, une enquête spécifique réalisée en 2000 a recensé que, sur les 1 738 agents en équivalent temps plein, dont seulement 1 029 titulaires²⁶, qui interviennent dans la gestion des aides d'un montant total de près de 7 Md€, seulement 600 titulaires sont employés au versement des diverses aides européennes. L'existence d'un nombre élevé de vacataires (40 % des effectifs totaux en équivalent temps plein) pour effectuer des tâches administratives délicates pose problème en raison du fort taux de rotation de ces personnels. Depuis 1992, le ministère n'a pas révisé ses méthodes d'affectation des effectifs

25) Rapport public 2001, janvier 2002, pages 258 et suivantes.

26) Effectif à comparer aux 10.000 agents titulaires des directions départementales.

permanents entre les directions départementales pour tenir compte des charges résultant de la nouvelle politique agricole commune. Le ministère a fait valoir que des créations d'emplois intervenues au cours des dernières années (25 en 2000 pour le contrôle des aides compensatoires animales, 80 en 2001 et 80 en 2002 pour la gestion des aides) ont été réparties entre les DDAF en prenant en compte, dans chaque département, le nombre d'exploitations agricoles et le nombre de dossiers gérés au titre de la politique agricole commune.

En matière de **tourisme**, les crédits européens ont également pris une importance croissante tant par les montants en jeu, qui l'emportent sur ceux prévus dans les contrats Etat-région, que par la complexité des opérations de gestion qu'ils nécessitent. Les délégations régionales ne disposent pas, à quelques exceptions près, des effectifs suffisants pour assumer efficacement cette charge de travail qui, s'ajoutant au suivi des crédits contractualisés de l'Etat, n'est pas formellement prise en compte dans la définition de leurs missions et l'allocation de leurs moyens de fonctionnement.

×

Au plan général, alors que le gouvernement vient de faire adopter par le Parlement réuni en Congrès un projet de loi constitutionnelle visant à relancer la décentralisation, l'ensemble des ministères vont devoir, à bref délai, opérer des choix stratégiques sur les compétences, l'organisation territoriale et les moyens de leurs services. Les transferts de compétences envisagés pourraient contribuer à clarifier les responsabilités respectives des collectivités locales et des services de l'Etat dans de nombreux domaines où la Cour en a souligné la confusion et à modifier en conséquence, les responsabilités des services déconcentrés. Mais ils rendront moins justifiables encore la juxtaposition de services aux compétences étroites et cloisonnées et la superposition de niveaux d'organisation géographique mal articulés.

II – La déconcentration des compétences et des crédits

Les dispositions de l'article 2 de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (précisées par le décret du 9 mai 1997) font de la déconcentration la règle en matière de répartition des compétences de l'Etat. Pour autant, celle-ci n'est pas la panacée. Selon la nature des problèmes de gestion de l'Etat, des actions et

des programmes financés, le bon niveau de décision peut ne pas être systématiquement le niveau le plus déconcentré. Aussi, en même temps qu'a été posé le principe de la déconcentration, une assez grande latitude a été laissée à l'administration de l'Etat pour en pousser plus ou moins loin l'application, en fonction des missions et des contraintes de chaque ministère. Encore conviendrait-il, dès qu'une telle politique de déconcentration a été engagée, que l'Etat se dote des moyens de suivre sa mise en œuvre.

Un document publié en 1995 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), trois ans après le décret portant charte de la déconcentration, constatait que cette dernière était loin d'être achevée et qu'elle se heurtait encore à de nombreux obstacles, touchant, d'une part aux procédures budgétaires et aux modes de gestion financière, d'autre part aux habitudes et modes de fonctionnement d'une administration qui reste marquée par une conception centralisatrice de l'action de l'Etat.

Relevant qu'un grand nombre de dispositions avaient été prises depuis 1992, sans avoir fait l'objet d'une évaluation systématique, la DIRE a proposé, en 1999, la création d'un « observatoire de la déconcentration » dont elle précisait les missions, la composition, les travaux et le mode opératoire.

La proposition n'ayant pas été retenue, le Comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE)²⁷, réuni le 12 octobre 2000, a décidé d'entreprendre, en collaboration avec les ministères concernés, une évaluation globale de la démarche de déconcentration menée depuis 1982, y compris pour les services qui ne relèvent pas de l'autorité directe du préfet. De façon générale, l'objectif était d'analyser dans quelle mesure la déconcentration a, dans l'esprit de la réforme de l'Etat, rapproché ce dernier du citoyen, permis une gestion plus efficace et conduit les administrations centrales à exercer leur rôle de pilotage stratégique. La DIRE envisageait de recueillir auprès des ministères un ensemble de données relatives aux différents aspects de la déconcentration : textes d'organisation des services déconcentrés, traitement des décisions administratives individuelles, pouvoir réglementaire déconcentré, déconcentration du contentieux, partage des compétences entre Etat et collectivités territoriales, organisation territoriale des services déconcentrés, etc.

27) L'article 6 du décret du 1^{er} juillet 1992 dispose que « le comité interministériel à la réforme de l'Etat élabore la politique gouvernementale en matière de déconcentration ; il participe à l'évaluation de cette politique. Il veille au respect des principes... ».

En fait, cette évaluation s'est réduite à un questionnaire adressé aux administrations centrales et à une synthèse sommaire de trois pages établie en septembre 2001 à l'occasion d'un séminaire des hauts fonctionnaires directement concernés²⁸. Elle constatait que la plupart des réponses insistaient sur la réalité du mouvement de déconcentration, mais formulait aussi plusieurs observations qui nuançaient cette perspective en des termes qui sont évoqués ci-dessous.

En réalité, l'appréciation des effets de la déconcentration se heurte à l'absence de définition globale et cohérente des pouvoirs transférés à l'autorité déconcentrée. Hormis le cas des décisions administratives individuelles, la définition des pouvoirs transférés n'a pas été codifiée mais résulte de la juxtaposition de textes réglementaires nombreux et disparates.

A – Les limites de la déconcentration des compétences

Dans le bilan sommaire établi en septembre 2001, la DIRE constate que *« la question de la déconcentration du pouvoir réglementaire n'a pas suscité de véritables réponses. L'objectif était de vérifier si les ministères révélaient, dans la conception des textes qui leur reviennent, une tendance à déléguer la responsabilité de certaines règles aux acteurs territoriaux, avec le souci de développer une conception territorialisée de celle-ci. A ce stade, une réponse négative s'impose »*.

D'une manière générale, la situation apparaît contrastée selon que l'on considère, d'une part, les décisions administratives individuelles qui ont fait l'objet de nombreuses mesures et, d'autre part, la gestion des personnels qui n'a guère évolué.

1 – Les décisions administratives individuelles sont les seules à avoir fait l'objet de directives contraignantes de déconcentration

Les décisions individuelles forment le seul champ clairement défini et expressément obligatoire de la déconcentration. Dans le prolongement du CIRE du 28 novembre 1996, un décret du 17 janvier 1997 a posé le principe selon lequel *« les décisions administratives individuelles entrant dans le champ de compétence des administrations civiles de l'Etat, à l'exception de celles concernant les agents publics,*

28) Séminaire des directeurs chargés du personnel et de l'administration générale, et des chargés de la modernisation et de la déconcentration (Ermenonville, 13 et 14 septembre 2001).

sont prises par le préfet ». Conformément à ce texte, sont toutefois restées applicables les dispositions en vigueur à la date de sa publication qui attribuaient compétence pour prendre de telles décisions à d'autres autorités déconcentrées que le préfet de département (chefs de services à compétence nationale, préfet de zone, préfet de région, préfet de police, préfet maritime, etc.). Le décret a également prévu un régime de dérogation soumis à des conditions strictes : des décrets en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres doivent fixer la liste des décisions individuelles qui sont prises par les ministres ou par décret ; des décrets en Conseil d'Etat doivent déterminer les décisions qui sont prises par des autorités déconcentrées autres que le préfet.

Pourtant, des résistances à l'application systématique du principe de déconcentration des décisions individuelles sont encore fréquemment observées de la part de certaines administrations centrales. Ainsi, à l'occasion d'un contrôle, la Cour a relevé que, malgré les attributions dévolues aux **DRIRE** en matière d'environnement industriel, l'instruction des dossiers les plus sensibles remonte fréquemment jusqu'à l'administration centrale (DPPR).

La Cour a ainsi fait valoir aux ministères compétents, au cours des deux dernières années, que certaines autorisations qui ne paraissent pas indispensables surchargent inutilement les services déconcentrés et devraient être allégées voire supprimées dans le cadre d'une politique qui relève autant de la simplification que de la déconcentration de l'administration. Les délégations régionales du **tourisme**, par exemple, doivent organiser tous les deux ans l'examen de guide-interprète régional qui pourrait être confié à un organisme spécialisé (université ou chambre consulaire) disposant d'un meilleur savoir-faire, ou encore relever de la responsabilité de la profession. Elles sont aussi responsables de la délivrance aux propriétaires de châteaux de l'attestation d'ouverture au public, qui ne donne lieu à aucune vérification sur place et pourrait être remplacée par une déclaration sur l'honneur ; du reclassement tous les quatre ans des milliers d'offices de tourisme, sans bénéfice évident pour l'usager ; du classement des restaurants et même des hôtels ; etc. Il ne semble plus évident que confier aux délégations régionales l'accomplissement de ces missions réglementaires constitue la meilleure forme d'organisation tant elles sont sollicitées par leurs missions d'animation économique et par des tâches de gestion de crédits pour lesquelles elles sont peu outillées.

De même, les DRAC sont chargées, sans utilité démontrée, de la délivrance des licences d'entreprises de spectacle.

Par ailleurs, des missions, notamment en matière d'identification de véhicules, sont mal articulées entre services déconcentrés : DRIRE et préfecture en l'espèce, ce qui complique la vie de l'utilisateur.

Au delà même de la déconcentration des décisions administratives individuelles, il importe tout autant de s'interroger sur l'intérêt de maintenir certaines de ces décisions parmi les compétences des services déconcentrés.

2 – La déconcentration de la gestion des personnels reste limitée

Dans l'ensemble, la déconcentration des actes de gestion des agents de l'Etat, qui a fait l'objet de plusieurs textes spécifiques au cours de la décennie, reste limitée, comme celle de la gestion des dépenses de personnel, qui sera examinée plus loin.

Rappel des principaux textes en matière de déconcentration de la gestion du personnel

La **circulaire du Premier ministre du 9 avril 1991**, consécutive à un séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 consacré au renouveau du service public, favorise la déconcentration :

- du recrutement des agents de catégories B et C par l'organisation de concours régionaux ;
- et de la gestion des personnels de l'Etat en prévoyant la mise en place d'instances paritaires déconcentrées.

Cette circulaire prend en compte **un avis du Conseil d'Etat du 7 juin 1990** précisant les conditions de cette déconcentration et notant en particulier *« qu'il ne serait pas raisonnable de déconcentrer les actes impliquant une appréciation des mérites respectifs des agents d'un même corps lorsque l'effectif de ce corps au niveau local est inférieur à une cinquantaine d'agents »*.

La **circulaire du Premier ministre du 26 août 1994** vise à :

- accroître les responsabilités des préfets qui ont vocation à coordonner les politiques de personnel (notamment en ce qui concerne la détermination des effectifs) et des chefs de services déconcentrés auxquels est rappelée la règle de la déconcentration des concours de recrutement des catégories B et C ;
- décloisonner les corps des administrations centrales et des services déconcentrés ;

- favoriser la mobilité inter-services dans le cadre départemental ou régional, et des services centraux vers les services déconcentrés.

Trois décrets du 31 mai 1997 prévoient :

- la création de commissions et de comités administratifs paritaires ;
- la déconcentration du pouvoir disciplinaire ;
- la déconcentration des procédures de mise à disposition.

Dans le bilan sommaire qu'elle a établi en septembre 2001, la DIRE reconnaît que la déconcentration de la gestion du personnel « *progresses faiblement en dehors de l'éducation nationale. Elle demeure à ce stade très inégalement pratiquée et constitue, sans doute, une marge de progrès possible de la déconcentration* ».

Le ministère chargé de l'éducation nationale est, traditionnellement, celui qui pratique la plus large déconcentration de la gestion de ses personnels. Depuis l'origine, les instituteurs ont été gérés au niveau départemental. Mais au-delà de cette singularité, de nombreuses mesures sont intervenues dès avant la charte de 1992 puisqu'un décret cadre du 21 août 1985 délèguait aux inspecteurs d'académie²⁹ et aux recteurs³⁰ des responsabilités essentielles. Ce processus s'est poursuivi et accéléré à partir de 1997. Un arrêté du 14 mai 1997 a aussi donné délégation permanente aux recteurs pour les actes de gestion courante³¹ concernant les personnels d'encadrement³². Surtout, un décret du 13 octobre 1998 a confié aux recteurs la responsabilité du « mouvement » c'est-à-dire des procédures d'affectation et de mutation des enseignants du second degré.

S'agissant plus généralement de la politique de recrutement, la DGAFF évalue à 40 % pour la catégorie C et à 22 % pour la catégorie B la proportion des recrutements organisés au niveau déconcentré en 2002,

29) Recrutement et gestion des personnels du premier degré (à l'exception de la mise à disposition et du détachement).

30) Gestion (sauf le recrutement, le mouvement, la mise à disposition et le détachement) des enseignants du second degré (hormis les professeurs agrégés) ; recrutement et gestion des personnels non titulaires ; recrutement et gestion des personnels ATOS de catégorie C et D.

31) Congés, disponibilité, temps partiel, notation, avancement d'échelon, frais de changement de résidence.

32) Corps d'inspection territoriaux, personnels de direction des établissements et conseillers d'administration scolaire et universitaire.

dernière année pour laquelle elle dispose de statistiques complètes. Ces deux taux restent en deçà des niveaux figurant dans les propositions de relance de la déconcentration qui, en 1998 envisageaient de passer à des taux de recrutement déconcentrés de 30 % pour la catégorie B et de 50 % pour la catégorie C. Les mêmes propositions évoquaient la possibilité de fixer des objectifs aux ministères en retard (justice et police), d'étudier avec le ministère de l'économie et des finances, qui privilégie l'organisation de concours nationaux « régionalisés », la possibilité d'avancées à moyen terme, le développement des recrutements interministériels pour les corps régis par des dispositions communes en matière de concours. Était enfin envisagée « une approche plus prudente, se basant sur une évaluation des politiques de recrutement déjà mises en œuvre ».

Il ne semble pas que ces propositions aient été mises en œuvre.

Enfin, une démarche de déconcentration dans les corps de catégorie A à vocation administrative avait également été explorée. Les corps recrutés par la voie de l'ENA étant mis à part, le recrutement dans les corps de catégorie A d'administration générale est en partie centralisé et s'opère par la voie d'accès aux IRA. Une déconcentration du recrutement dans les corps d'attachés d'administration scolaire et d'attachés de préfecture semblait à moyen terme envisageable, compte tenu de l'expérience des ministères concernés en matière de déconcentration des concours. Elle nécessiterait toutefois un infléchissement de la politique de recrutement interministériel par la voie des IRA.

B – La déconcentration des crédits est difficile à mesurer et à interpréter

Il n'existe, à ce jour, aucune étude globale sur l'étendue et la portée du processus de déconcentration des crédits.

A partir de l'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais, la Cour a contrôlé il y a quelques années les conditions dans lesquelles les crédits de l'Etat sont gérés par les services déconcentrés³³. Elle notait qu'au-delà de la déconcentration des crédits d'investissement, qui portait sur 50 % de l'ensemble des autorisations de programme des services civils et correspondait à des procédures désormais familières, celle des crédits de fonctionnement et d'intervention, entreprise plus récemment, faisait

33) Rapport public annuel de 1998, pages 19 à 21.

l'objet d'une mise en œuvre diversifiée et aboutissait à des résultats très inégaux.

Elle observait, en même temps, que l'amélioration de l'efficacité et de la responsabilisation de l'action administrative à l'échelon local, visée par la déconcentration, pouvait être compromise par la multiplicité des délégations de crédits entraînée par le nombre des structures des administrations centrales qui les allouent. Elle critiquait les méthodes utilisées par les administrations centrales pour réduire la portée de la déconcentration : « miniaturisation » des dotations déléguées, « fléchage » et préaffectation des crédits, qui limitent la capacité de décision des instances régionales ou départementales. Elle estimait enfin que la déconcentration devrait s'accompagner d'un suivi plus rigoureux de l'exécution de la dépense et d'une remontée plus régulière, fiable et lisible, des informations nécessaires aux administrations centrales pour exercer leur rôle de pilotage.

Diverses enquêtes plus récentes de la Cour confirment que le degré de déconcentration des crédits, dont l'interprétation doit évidemment tenir compte de la nature des missions correspondantes, est très variable non seulement d'un ministère à l'autre, mais également d'une catégorie de dépenses à l'autre au sein d'un même budget ministériel.

En l'absence d'informations fiables produites par les ministères ou à l'échelon interministériel, la Cour s'est livrée à l'analyse du degré de déconcentration des crédits à partir des dépenses exécutées en 2001. Cette mesure est rendue très délicate par la nomenclature budgétaire encore en vigueur, par titres, parties, natures ou catégories, qui n'est pas utilisée de manière homogène d'un ministère à l'autre, ni au sein d'un même budget ministériel. Un même chapitre budgétaire peut, en effet, abriter des dépenses concentrées et déconcentrées. La nomenclature du budget, en règle générale, ne distingue pas les crédits selon la déconcentration de la décision qui relève de l'organisation de l'Etat et non du droit budgétaire. Le terme même de déconcentration ne figure d'ailleurs pas dans la loi organique relative aux lois de finances de 1959, ni du reste dans celle du 1^{er} août 2001 qui l'abroge à compter du 1^{er} janvier 2005.

Pourtant, en réponse au comité interministériel de la réforme de l'Etat de novembre 1996 qui avait souhaité que les crédits déconcentrés soient mieux précisés³⁴, la circulaire de la direction du budget du 27 juin 1997 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 1998 a

34 "Dès le projet de loi de finances pour 1998, les ministres joindront aux agrégats pertinents identifiés dans les "bleus" budgétaires une information sur le taux de déconcentration réalisé dans le dernier budget exécuté et sur le taux prévu pour le budget en cours".

demandé que ces crédits soient individualisés sur des chapitres ou des articles spécifiques. Ces prescriptions, renouvelées lors de la préparation des lois de finances pour 1999 et 2000, n'ont été que très partiellement suivies d'effet. En revanche, la circulaire du 12 février 1998 dispensant les ministères d'établir et de diffuser la liste des dépenses ordinaires déconcentrées a été immédiatement mise en œuvre. La circulaire du 6 janvier 2000 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2001 sous forme d'agrégats budgétaires n'évoque plus la déconcentration des crédits, pas plus que les suivantes.

En tout état de cause, seuls les documents d'exécution permettent d'évaluer la déconcentration effective des crédits. Depuis 1990, à la demande de la direction du budget, les contrôleurs financiers adressent à cette dernière un état de la déconcentration des crédits par chapitre. Sur cette base, la direction établit une synthèse par ministère pour le titre III (à l'exclusion des crédits de personnel), le titre IV et l'ensemble des autorisations de programme des titres V et VI cumulés. Cet état sommaire et souvent tardif³⁵ ne permet évidemment pas de porter une appréciation pertinente sur le niveau et l'évolution de la déconcentration des crédits.

Constatant les limites de ces informations, la Cour s'est rapprochée de la direction du budget et des contrôleurs financiers centraux pour fonder une analyse plus fine de l'état des crédits délégués. De surcroît, à partir du système d'information NDL³⁶ et des données recueillies auprès de l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT), elle a établi, pour chaque ministère, le montant des dépenses exécutées localement sur chaque chapitre budgétaire.

Dépenses de l'Etat (2001)

(en Md€)

	Titre III (1° et 3° parties)	Titre III (4° à 7° parties)	Titre IV	Titre V	Titre VI	Total
Exécutées localement	54,72	7,18	22,49	2,92	4,66	91,97
Dépenses totales nettes	61,43	16,43	75,53	3,77	12,53	169,70
%	89,07%	43,71%	29,78%	77,50%	37,14%	54,20 %

Sources : rapport d'exécution sur la loi de finances/INDIA/NDL

Si l'on exclut les dépenses de personnel (titres III, 1^{ère} et 3^{ème} parties) pour lesquelles l'exécution locale n'implique pas qu'il y ait une délégation de crédit et les dépenses d'investissement du titre V, les

35) Ainsi, l'état 2001 n'était toujours pas complet en décembre 2002.

36) Voir la présentation du système page 133.

dépenses exécutées localement sont largement minoritaires. Près de quarante ans après les textes de 1964 et onze ans après la charte de la déconcentration 56 à 70 % selon les ministères des dépenses des titres III (hors personnel), IV et VI restent ainsi exécutées au niveau central.

1 – Les dépenses de personnel sont faiblement déconcentrées

Les trois premières parties du titre III du budget de l'Etat qui regroupent la majeure partie des dépenses de personnel, se sont élevées en 2001 à un peu moins de 90 Mds€ dont environ 60 Mds€ pour les rémunérations et charges et 30 Mds€ pour les pensions.

Les dotations des 1^{ère} et 3^{ème} parties du Titre III

Année 2001	Crédits ouverts (CO) (Md€)	DCP	DCP/CO	DAE	DAE/CO
Education nationale	37,07	32,45	88 %	0,04	0 %
MINEFI	6,66	5,28	79 %	0,12	2 %
Intérieur	5,25	3,60	69 %	0,72	14 %
Equipement	2,74	1,25	46 %	1,21	44 %
Justice	2,21	1,57	71 %	0,09	3,9 %
Agriculture	1,20	0,92	76 %	0,07	6 %
Sous-total	55,12	45,07	81 %	2,24	4 %

Source : direction du budget / contrôleurs financiers centraux

D'une manière générale, les crédits de rémunération sont très largement délégués sous forme de DCP.

Les délégations d'autorisations d'engagement (DAE) sont soumises au visa du contrôleur financier central (CFC) de chaque ministère qui se limite à vérifier la disponibilité des crédits et leur imputation. L'engagement des dépenses est effectué au niveau déconcentré.

Les délégations de crédits de paiement (DCP) : sont exécutées par les services déconcentrés mais décidées préalablement au niveau central. L'engagement comptable et juridique des crédits est effectué à l'administration centrale après visa du contrôleur financier. Après ordonnance de délégation, ceux-ci sont mandatés au niveau local par l'ordonnateur secondaire.

Les dépenses exécutées au niveau local par les services déconcentrés comprennent aussi des crédits donnant lieu à paiement sans engagement ni ordonnancement préalable, qui concernent essentiellement les cotisations et les prestations sociales versées par l'Etat.

En revanche, les délégations d'autorisations d'engagement (DAE) qui correspondent à un transfert de pouvoir de décision restent globalement peu fréquentes. Elles représentent en moyenne 4 % des crédits ouverts dans les principaux ministères dépensiers avec, là aussi, des pratiques très différenciées. Elles concernent essentiellement le domaine de l'action sociale facultative (chapitres 33-92) pour des montants relativement minimes.

Encore relève-t-on deux catégories de ministères. Les ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de l'équipement déconcentrent la majorité des crédits. En revanche, les ministères des finances, de la justice et de l'agriculture en délèguent nettement moins du quart (16 % seulement pour les finances).

S'agissant des indemnités et des primes, le ministère de l'intérieur délègue près de 33 % de celles de la police nationale tandis qu'avec un taux de 7 % le ministère des finances ne laisse qu'une marge des plus réduites à ses services déconcentrés. En revanche, dans ce dernier ministère, l'évolution est sensible en ce qui concerne les rémunérations et vacations des agents non titulaires, puisque le taux de délégation est passé de moins de 1 % en 1998 à près de 14 % en 2000. Il reste cependant inférieur à celui de l'intérieur (15 %) et surtout de la justice (70 %).

Sans doute les problèmes propres à chaque réseau expliquent-ils en partie ces écarts, mais on ne peut manquer de s'interroger sur des pratiques aussi variables d'un ministère à l'autre.

2 – Les dépenses de fonctionnement sont les seules à avoir fait l'objet d'une déconcentration significative

Les dépenses de fonctionnement de l'Etat, regroupées dans les 4^{ème} à 7^{ème} parties du titre III, sont les seules à avoir fait l'objet d'une déconcentration importante. On constate depuis 1990 une certaine progression des crédits délégués, un peu plus significative sous forme d'autorisation d'engagement, ce qui traduit un transfert partiel du pouvoir de décision.

L'analyse globale est toutefois insuffisante, car elle recouvre des pratiques très hétérogènes. En effet, si les 4^{ème} et 5^{ème} parties, « matériel et fonctionnement des services » et « travaux d'entretien », peuvent aisément être regroupées pour tenter de mesurer la portée financière de la déconcentration, la 6^{ème} partie, « subventions de fonctionnement aux établissements publics », s'apparente à une forme de décentralisation « fonctionnelle »³⁷ et doit donc être analysée à part. Les crédits de la 7^{ème} partie, « dépenses diverses », sont hétérogènes par nature : ils sont prévus notamment pour la rémunération des personnels sur crédits et les dotations globales de fonctionnement des services déconcentrés.

a) Les dépenses de fonctionnement des services déconcentrés

Le taux de délégation des crédits (délégations d'autorisation d'engagement sur crédits ouverts) varie de 41 % pour le ministère des finances à 77 % pour le ministère de la justice ou celui de l'équipement. Ces disparités sont en premier lieu le reflet des nombreuses incohérences dues à la nomenclature budgétaire traditionnelle, aujourd'hui remise en cause dans la perspective de la LOLF. Elles résultent aussi des structures et des contraintes de gestion propres à chaque réseau dont on a rappelé plus haut la profonde hétérogénéité. Ainsi, pour certains ministères dont les services déconcentrés sont peu importants, ou dont les établissements publics nationaux sont les relais essentiels et parfois exclusifs, on ne saurait s'étonner du faible taux des délégations. Mais elles sont également le reflet d'une inégale évolution des modes de gestion au cours de la décennie. Ainsi, tandis que le taux moyen de délégation évoluait de 48 % en 1990 à 56 % en 2001, celui du ministère des finances restait stable autour de 40 %.

Dès lors que la politique de déconcentration et de globalisation des crédits de fonctionnement restait affichée comme une priorité, il est étonnant que les services chargés au plan interministériel d'en suivre l'évolution ne se soient pas donné les moyens d'en évaluer l'importance et d'en suivre l'évolution.

b) Les subventions aux établissements publics

Les crédits de la 6^{ème} partie qui financent l'activité d'établissements publics, fort nombreux dans les divers champs d'intervention de l'Etat, représentent plus de la moitié de ses dépenses de fonctionnement (5,4 contre 7,5 Md€). Loin d'être accessoire, la

37) Cf. plus haut, page 21.

décentralisation « fonctionnelle » l'emporte donc, au moins sous cet angle, sur la déconcentration « classique ».

En réalité, seule une analyse juridique plus fine permettrait de déterminer le degré réel de déconcentration. Il a été ainsi observé plus haut que certains services déconcentrés peuvent détenir une sorte de « droit de tirage » sur des dotations globales allouées centralement à des établissements publics payeurs. Par ailleurs, l'autonomie administrative et financière reconnue aux établissements publics s'accommode de tutelles exercées de façon extrêmement variable par les administrations centrales ou des services déconcentrés.

**Dotations de fonctionnement de la 6^{ème} partie du Titre III
pour l'année 2001**

(en M€)

	Crédits ouverts	DCP	DCP/CO	DAE	DAE/CO
Enseignement scolaire	1 735,27	4,15	0,2 %	1 562,57	90,0 %
Enseignement supérieur	1 347,50	915,75	68,0 %	0,00	0,0 %
MINEFI	162,26	1,38	0,9 %	0,00	0,0 %
Intérieur	70,37	0,00	0,0 %	3,11	4,4 %
Equiperment	146,31	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Justice	68,22	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Agriculture	139,56	11,75	8,4 %		0,0 %
Emploi et solidarité	1 171,70	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Culture	566,02	16,95	3,0 %	0,00	0,0 %
Sous-total	5 407,21	949,98	17,6 %	1 565,68	29,0 %

Sources : direction du budget / contrôleurs financier centraux

Les procédures budgétaires sont, en général, complètement concentrées. L'administration centrale engage et ordonnance la dépense au bénéfice de l'établissement public.

Le ministère de l'éducation nationale fait exception en ce qui concerne les 7 500 établissements publics locaux d'enseignement (EPL) en raison de la masse des effectifs en cause et du nombre des établissements. Les rectorats, en effet, ont la responsabilité d'engager et de mandater le crédits destinés aux divers établissements scolaires de leurs circonscriptions. Mais la quasi-totalité des crédits est déléguée sous forme de délégations d'autorisation d'engagement (DAE), par exemple, pour le financement des emplois-jeunes par le ministère de l'éducation

nationale (chap. 36-71). En revanche, s'agissant des 91 établissements universitaires ou assimilés, les dotations sont déterminées et affectées au niveau central, avant d'être déléguées au niveau local par délégation de crédits de paiement (DCP), à hauteur des trois quarts. Le solde est réglé directement par le ministère pour les divers autres établissements d'enseignement supérieur, parisiens pour la plupart.

3 – La déconcentration des dépenses d'intervention est très inégale

L'enquête sommaire sur la déconcentration conduite par la DIRE en 2001 auprès des administrations centrales ne portait pas sur les crédits d'intervention. Il y était cependant relevé « *qu'une nouvelle étape de la déconcentration ne devrait pas faire l'économie de l'inventaire des règles d'emploi des crédits d'intervention par les ministères* ».

Les interventions publiques des budgets civils représentent plus de 70 % des moyens de fonctionnement des services, soit environ 75 Md€. Dans cet ensemble, certaines dépenses n'entrent pas dans le champ de la déconcentration territoriale : affaires étrangères, recherche, services du premier ministre, budget des charges communes.

Environ un tiers des crédits ouverts dans ce périmètre est exécuté localement. L'évolution du taux de déconcentration sur les dix dernières années laisse apparaître *in fine* une certaine stabilité. Les données annuelles montrent, toutefois, qu'après avoir culminé à plus de 35 % en 1991 et 1992, année d'adoption de la charte de la déconcentration, il a paradoxalement chuté par la suite, à moins de 30 % en 1996 et 1999. Ce n'est qu'au cours des deux dernières années de la période sous revue qu'il est revenu près de son niveau initial, à environ 35 % en 2001.

La forte augmentation des crédits ouverts sur le titre IV, de 45,895 Md€ en 1992 à 69,537 Md€ en 1999, s'est accompagnée, avec un décalage de quelques années, d'une progression des délégations d'autorisation d'engagement (DAE) correspondant *a priori* à une déconcentration plus poussée du pouvoir de décision. Celles-ci, en effet, sont passées de 13,554 Md€ en 1997 à 22,200 Md€ en 2001.

L'analyse par ministère révèle, là encore, des situations très contrastées qui s'expliquent sans doute, en partie, par des contextes administratifs très différents.

Les ministères les plus dotés en crédits d'intervention sont, par ordre décroissant, ceux qui sont chargés du travail et de l'emploi ; de la santé et de la politique de la ville ; de l'équipement, du logement et des

transports ; de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ; de l'agriculture et de la pêche ; de l'intérieur ; de l'économie et des finances.

Cependant, au regard du taux de déconcentration des crédits, le classement est tout autre. Les ministères de l'intérieur (96 %), de l'éducation nationale (94 %) et de l'enseignement supérieur (96 %) connaissent la déconcentration la plus poussée, suivis par les ministères de l'aménagement du territoire (71 %) et de la culture et de la communication (69 %), puis par un groupe comprenant les ministères de la jeunesse et sports (48 %), de l'agriculture et de la forêt (39 %), et de l'environnement (12,5 %) ³⁸. Les ministères de l'équipement, du logement et des transports (7 %) et, surtout, le MINEFI (0,8 %) se distinguent par la très faible déconcentration de leurs crédits d'intervention.

×

D'une manière générale, le mode d'exécution des crédits d'intervention, des subventions aux établissements publics comme, d'ailleurs, de la 6^{ème} partie du titre III, traduit l'hésitation fondamentale de la gestion de l'Etat concernant la mise en œuvre de ses politiques : soit il agit par l'intermédiaire de ses services déconcentrés en favorisant l'exécution locale des procédures budgétaires, soit il délègue le pouvoir de décision à une autre personne morale de droit public, autonome sinon indépendante, soit il décentralise au profit d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public national ou local. En tout état de cause, l'appréciation de l'état de la déconcentration exigerait, pour chaque catégorie de dépenses, l'examen précis de la procédure de décision.

4 – La part des dépenses d'investissement exécutées localement est restée stable

L'évaluation du degré de déconcentration est particulièrement problématique pour les dépenses d'investissement effectuées à partir du titres V et VI. En effet, on calcule traditionnellement le taux de consommation des autorisations de programme en rapportant aux AP disponibles la somme des AP affectées centralement et des AP déléguées.

38) Le taux affiché de déconcentration des dépenses d'intervention de la santé (20 %) et du travail et de l'emploi (18 %) est calculé en incluant les dépenses de transferts et minima sociaux (AAH, FSI, API, RMI, CMU, AME) dont la réglementation est fixée au niveau national et dont les crédits sont versés à des organismes nationaux, même si ensuite leur gestion est déléguée localement. Le taux réel hors ces dépenses atteint en fait 95 %.

Ce faisant, on ignore complètement si les AP déléguées ont effectivement été affectées ou engagées aux niveaux régional ou départemental.

Les catégories d'investissements

Investissements de catégorie I, II ou III : la classification des investissements civils de l'Etat a été définie par les décrets du 14 mars 1964 et du 13 novembre 1970. Ses modalités ont été précisées par deux décrets du 10 mai 1982 et du 20 septembre 1982, puis modifiées par le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Ces textes ont retenu le principe d'une classification en trois catégories :

I : Investissements d'intérêt national

II : Investissements d'intérêt régional

III : Investissements d'intérêt départemental

Investissements de catégorie N ou D : le décret n° 99- 896 du 20 octobre 1999, modifiant les décrets précités de 1982, a transféré du niveau central au niveau du préfet de région le pouvoir de différencier les investissements de catégorie II et III. Depuis le 1^{er} janvier 2000, on ne distingue plus que les opérations nationales de catégorie N et les opérations déconcentrées de catégorie D correspondant aux anciennes catégories II et III.

Le taux de consommation présenté est relativement grossier puisqu'il n'est pas fondé sur l'utilisation effective des AP. S'agissant des crédits de paiement, la méthode généralement suivie n'est pas beaucoup plus satisfaisante. Elle consiste, en effet, à comparer les crédits disponibles qui résultent d'une addition similaire à celle faite pour les AP, d'une part, et les crédits payés par le comptable et donc consommés, d'autre part, quel que soit le niveau de mandatement de la dépense, central, régional et local. Le taux de consommation des crédits disponibles est donc plus homogène que celui des AP, mais les étapes de délégation sont omises, ce qui limite les possibilités d'interprétation. Des CP disponibles, correspondant à des AP non encore engagées, ne peuvent évidemment pas être consommés. Les ministères ne sont pas en mesure de fournir la ventilation de leurs crédits de paiement selon qu'ils se rattachent à des AP engagées centralement ou localement, ni *a fortiori* selon des ventilations plus fines. Dans ces conditions, l'analyse des CP ouverts ou consommés n'apporte pas d'éclairage sur les processus de déconcentration.

Les procédures de déconcentration des crédits des titres V et VI

Les autorisations de programme (AP) affectées sont celles qui ont fait l'objet de la décision d'un ordonnateur d'en réserver le montant à la réalisation d'une opération d'investissement déterminée. Elles comprennent :

- les AP affectées, engagées et exécutées par l'administration centrale, qui sont hors du champ de la déconcentration ;
- les AP affectées par l'administration centrale qui donnent lieu à des notifications d'autorisations de programme affectées (NAPA) dont l'engagement et l'exécution sont assurés par une autorité déconcentrée ; elles se rapportent exclusivement à des opérations de catégorie N.

Les autorisations de programme (AP) déléguées donnent lieu :

- soit à des délégations d'AP individualisées (DAPI) pour les opérations de catégorie N ; dans ce cas, l'autorité centrale, usant de son pouvoir hiérarchique, désigne à l'ordonnateur secondaire une opération déterminée, mais lui laisse le soin de prendre les décisions d'exécution ;
- soit à des délégations d'AP globales (DAPG) pour les opérations de catégories D ; les décisions d'affectation et d'engagement relèvent entièrement de l'autorité déconcentrée.

Les données fournies par la direction du budget, pour la période 1990-2001, permettent de distinguer, parmi les dépenses exécutées au niveau local, d'une part, celles qui, affectées au niveau central, font l'objet d'une notification d'autorisation de programme affectée (NAPA) et, d'autre part, les AP déléguées, soit pour des opérations de catégorie I, soit pour des opérations de catégorie D. Ces données ont été collectées indistinctement pour les titres V et VI jusqu'à ce que, en 1998, à la demande de la Cour, la différenciation des deux titres soit opérée.

Le pourcentage des opérations dont l'exécution est confiée à l'échelon déconcentré est resté stable depuis dix ans, généralement à peine supérieur à 50 % des AP disponibles, sauf en 2001 (47,3 %). Dans cet ensemble, la part des AP affectées par l'administration centrale, dont seule l'exécution est confiée au niveau local, a baissé sensiblement, passant en 1994 en dessous de 20 % (à l'exception de 1998 et de 2001), pour s'établir à 16,1 % en 2000. Au contraire, le pourcentage des opérations conduites selon les procédures de délégation de crédits de

catégorie D a fortement augmenté, de 19,4 % en 1990 à 36,0 % en 2000, avant de retomber à 24,9 % en 2001³⁹.

Le choix de la procédure tend à devenir plus tranché : soit les opérations sont jugées d'intérêt national, soit une enveloppe budgétaire est déléguée à l'échelon déconcentré.

Il reste cependant que le montant des investissements décidés au niveau local par les autorités déconcentrées atteint une proportion de l'ordre du tiers sur la période, ce qui, *a contrario*, paraît témoigner d'une conception singulièrement extensive de la notion d'investissement d'intérêt national et de la volonté sans doute excessive des administrations centrales de conserver la maîtrise des opérations.

a) Les investissements exécutés par l'Etat (titre V)

Les cinq grands ministères investisseurs directs sont celui de l'équipement, pour près de 40 % du fait de son budget routier, suivi par celui des finances, pour un peu moins de 20 %, et ceux de la culture et de la communication, de la justice et de l'intérieur.

La part des opérations exécutées localement a baissé de 73,5 % en 1998 à 65,3 % en 2001. Les investissements directs exécutés centralement atteignent 40 % des crédits.

Avec une proportion d'un peu plus de 12 % pour les cinq principaux ministères investisseurs, les crédits de catégorie D sont très minoritaires, à l'exception du ministère de la culture. Au regard du volume des crédits délégués, les ministères de l'intérieur, des finances et celui chargé des routes décident centralement de la quasi-totalité des opérations. Respectivement 1,7 %, 4,6 % et 3,0 % des crédits sont délégués aux préfets de région. Le ministère de la justice déconcentre 8,1 % de son titre V et le ministère de la culture plus de la moitié (51,3 %)⁴⁰.

39) Voir analyse détaillée en annexe 3.

40) La définition du taux de déconcentration qui consiste à comparer les AP exécutées au niveau local ou déléguées aux AP disponibles est imparfaite. En effet, il reste toujours un reliquat d'AP non consommées et reportables sur l'exercice suivant, dont une fraction, qui ne peut être évaluée de manière certaine, est déléguée. La base de comparaison devrait être les AP utilisées dans l'exercice et non les AP disponibles ; de fait, l'écart peut être significatif lorsque le reliquat est important. Ainsi, au ministère des finances, le taux de délégation s'établit-il à 20,1 % des AP utilisées en 2001, au lieu de 4,6 % des AP disponibles.

Le ministère de l'intérieur, défenseur de l'idée de déconcentration, ne donne guère l'exemple avec ses crédits du titre V, puisqu'il délègue moins de 10 M€ d'AP chaque année depuis 1998 en investissements de catégorie D, pour les préfetures essentiellement, sur plus de 400 M€ disponibles. Il est vrai qu'il confie au niveau local l'exécution des opérations de catégorie N dans une proportion de près de 40 % des AP disponibles. Cette situation résulte, pour partie, du type des dépenses en cause. Le ministère de l'intérieur gère en titre V, pour l'essentiel, l'équipement immobilier des services de police et des préfetures (chapitre 57-40), l'équipement en véhicules de police et en moyens notamment aériens de la sécurité civile (chapitre 57-50) et l'équipement en grands projets d'informatique et de télématique (chapitre 57-60). A l'évidence, certaines commandes ne se prêtent pas à la déconcentration, qu'il s'agisse de matériels aériens ou de grands projets télématiques de réseaux nationaux. Au contraire, en matière immobilière et informatique, la ligne de partage entre des décisions centrales et des décisions déconcentrées est beaucoup plus discutable.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'a fait exécuter localement que 11,6 % en 2001 des dotations en AP ouvertes, dont le tiers seulement en crédits délégués. Au demeurant, ces chiffres globaux ne sont pas significatifs : ils doivent être décomposés entre investissements des services financiers qui relèvent largement de la gestion administrative du ministère (chapitre 57-90) et apports au capital des entreprises publiques (chapitre 54-90), par nature non déconcentrables. Pour le chapitre 57-90 (équipements administratifs et techniques), les décisions d'utilisation des AP sont prises centralement pour plus de 80 % de la dotation disponible, dont près de la moitié exécutée localement. Seulement un peu plus de 15 % sont délégués en catégorie D.

La gestion des AP relatives aux projets routiers (chapitre 53-42) révèle la très grande concentration des procédures appliquées par **le ministère de l'équipement, du logement et des transports** pour cette catégorie d'opérations d'investissement. Traditionnellement, les investissements classés en catégorie II ou III étaient inférieurs au cinquième de la dotation disponible, même si, par ailleurs, l'exécution des travaux était confiée localement aux DDE. Cette concentration dans l'affectation des crédits a encore été renforcée en 2000, le chapitre 53-42, qui alimentait les crédits de catégorie D, ayant été ramené en gestion centrale. Les notifications d'AP affectées sur ce chapitre sont passées de 83 % en 1999 à plus de 94 % en 2001. Il s'agissait des travaux d'entretien préventif des chaussées et des opérations de sécurité d'initiative locale, dont le circuit administratif via les préfets de région souffrait de délais de mise à disposition des crédits extrêmement longs. Plutôt que de réformer

ce circuit, le ministère a décidé de reclasser les crédits d'entretien en catégorie N.

Au **ministère de la justice**, seulement 8,1 % des AP disponibles en 2001 ont été déléguées, en catégorie D pour l'essentiel. Les AP affectées en catégorie I étant exécutées au niveau local mais, en général, avec le concours de la DDE, l'administration centrale décide au total l'affectation de près de 92 % des investissements (80 % par rapport aux AP utilisées). La création à l'automne 2001 d'un établissement public maître d'ouvrage, en même temps qu'elle fournit un nouvel exemple de décentralisation « fonctionnelle », ne paraît pas devoir renverser cette tendance liée à la conduite de grandes opérations intéressant les tribunaux ou les centres pénitentiaires.

Comme il a déjà été relevé, le **ministère de la culture** gère ses crédits du titre V de manière plus déconcentrée que les autres ministères. Toutefois, un net recul a été observé dans la période récente. En effet, la part des AP exécutées au niveau local est tombée de 89 % en 1998 à 74 % en 2001. Dans le même temps, les AP déléguées de catégorie D ont vu leur part revenir à 50 %, après avoir chuté à 38 % en 2000. L'augmentation des AP disponibles ne s'est pas opérée au bénéfice des opérations déconcentrées.

×

L'impossibilité constatée, en l'état actuel, de comparer le volume des AP exécutées au niveau local ou déléguées, non pas au volume des AP disponibles, mais à celui des AP effectivement utilisées dans l'exercice fausse la mesure du taux de déconcentration des crédits d'investissement du titre V. On peut cependant relever que les dépenses d'investissement confiées pour exécution au niveau local sont restées pratiquement stables depuis dix ans.

b) Les subventions d'investissement (titre VI)

En dehors des budgets des ministères de l'intérieur (dotations d'équipement aux collectivités territoriales, crédits européens) et des finances (apports en capitaux aux entreprises publiques, aides au logement), largement dotés en crédits du titre VI, ces derniers sont, pour le reste, répartis entre un plus grand nombre de ministères que ceux du titre V. La part des AP notifiée pour être exécutée au plan local est de seulement 10 % en 2001, celle des crédits délégués de 31 %. Au total, les

décisions d'utilisation des AP disponibles relèvent des administrations centrales pour près de 60 %⁴¹.

La gestion des crédits du titre VI reste principalement assurée par les administrations centrales. La part des AP dont la décision d'utilisation est déléguée à l'autorité déconcentrée est généralement faible, à l'exception du ministère de la culture. La période récente a même été marquée par un recul sensible des procédures de déconcentration, notamment aux ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement.

×

En conclusion, il ressort de cette analyse qu'en matière de gestion des crédits tout particulièrement, la politique de déconcentration n'a pas encore trouvé ses instruments de mesure. Dans la mesure où cette politique ne paraît pas devoir être remise en cause dans le cadre de la LOLF, il serait urgent de définir, pour chaque ministère, et en fonction d'une analyse de ses structures propres de gestion, le périmètre des dépenses « déconcentrables », c'est-à-dire susceptibles d'être décidées et gérées par les services déconcentrés. Il pourrait en être déduit des indicateurs statistiques de la déconcentration (taux de délégation des crédits, taux d'exécution des crédits délégués) plus homogènes et donc plus pertinents que les seules données brutes actuellement disponibles, qui agrègent des opérations hétérogènes, du point de vue de leur capacité à être déconcentrées. Cette batterie d'indicateurs permettrait d'assigner des objectifs précis à la politique de déconcentration et d'en évaluer les résultats, ce que l'Etat n'est matériellement pas en mesure de faire aujourd'hui.

III – La dépense locale de l'Etat : l'exemple de la région Bretagne

Les développements précédents ont montré à la fois la diversité des degrés de déconcentration des dépenses imputées sur le budget de l'Etat et la difficulté de cerner précisément la dépense déconcentrée. Il importe

41) Les remarques déjà formulées sur la recherche nécessaire d'un ratio plus significatif par le recours aux AP utilisées comme base d'analyse de la déconcentration valent également ici. Les budgets de certains ministères se caractérisent, en effet, par d'importants montants d'AP inutilisées : 37 % des AP ouvertes en 2000 au ministère de l'environnement, 24 % au ministère des finances, 27 % à l'agriculture et 31 % pour l'enseignement supérieur. La part réelle des crédits délégués par rapport aux crédits utilisés devrait en être d'autant plus forte.

de souligner la difficulté plus grande encore qu'il y a, au niveau local, à évaluer la dépense déconcentrée au regard de l'ensemble des dépenses exécutées par les services déconcentrés et, à plus forte raison, au regard de l'ensemble des dépenses locales de l'Etat. En dépit des incertitudes relatives notamment au périmètre des interventions à prendre en compte, les analyses réalisées dans la région Bretagne permettent cependant une première évaluation du poids de chaque catégorie de dépenses.

A – Les différentes dimensions de la dépense locale de l'Etat

Dans une circonscription donnée, il s'avère en effet très difficile de définir précisément le périmètre de la dépense budgétaire tant les circuits d'exécution et les modes d'appréciation du périmètre de cette dépense sont divers. Les travaux conduits au cours des dernières années, avec beaucoup de ténacité, par la trésorerie générale de la région Bretagne, en liaison étroite avec l'ensemble des acteurs de la dépense locale de l'Etat, permettent, mieux semble-t-il, que dans la plupart des autres régions, de préciser cette situation tout en confirmant l'extrême difficulté de l'entreprise. La qualité de ces travaux a conduit la Cour à engager, avec la trésorerie générale de région, une coopération qui devrait permettre d'illustrer précisément les différentes approches de la dépense locale de l'Etat et de préciser son évolution dans les perspectives récemment ouvertes de la deuxième étape de la décentralisation.

1 – Dépense déconcentrée et dépense des services déconcentrés

Pour l'ensemble de la région Bretagne, les opérations de dépenses des services déconcentrés, payées par le trésorier payeur général, chef du réseau du Trésor et comptable assignataire unique de toutes les dépenses de l'Etat, ont été évaluées selon l'application INDIA⁴² à **7,3 Md€ en 2001**, soit sensiblement plus que l'ensemble des dépenses des collectivités locales, départementales et régionale (**5,8 Md€**).

Mais ces dépenses payées par le trésorier payeur général excèdent sensiblement les seules dépenses déconcentrées ordonnancées par le préfet, ou le plus souvent, par délégation, par les chefs des services déconcentrés.

Seule cependant une partie des crédits exécutés par les services déconcentrés est soumise au visa du contrôleur financier déconcentré.

42) Voir définition page 133.

Comparaison des crédits soumis au contrôle financier déconcentré et des dépenses exécutées par les services déconcentrés

en M€

	dépenses exécutées par les services déconcentrés ⁽¹⁾	Crédits soumis au visa du CFD ⁽²⁾
Paye	4 575	-
Fonctionnement	2 168	1 356
Investissement	550	534
TOTAL	7 293	1 890
(1) Source : Etude Cour des comptes à partir de l'interrogation INDIA		
(2) Source : Rapport annuel du CFD pour 2002		

La différence principale entre les deux approches provient des dépenses de personnel sans ordonnancement préalable. Pour le reste, elle s'explique essentiellement par un certain nombre de dépenses de fonctionnement bien identifiées⁴³ et en premier lieu la dotation générale de décentralisation, non soumises au visa du CFD.

Le contrôle financier déconcentré (CFD)

En 1996, quatre ans après la charte de la déconcentration, le ministère des finances, considérant que le contrôle financier départemental était devenu insuffisant, a en effet instauré un contrôle financier des dépenses déconcentrées, confié au trésorier payeur général de région (dans la mesure où les masses critiques de crédits et d'emplois se situent désormais à ce niveau), assisté par le contrôleur financier déconcentré, haut fonctionnaire placé à ses côtés, et par les trésoriers payeurs généraux de départements, qui continuent d'exercer cette responsabilité selon une répartition des compétences définie par le TPG de région.

Comme le contrôle financier central fondé sur la loi de 1922, le contrôle financier déconcentré s'exerce a priori et le refus de visa bloque le processus de la dépense mais dans un délai limité à quinze jours. En revanche, à l'inverse du contrôle financier central, le contrôle financier déconcentré peut être modulé en fonction de la qualité des contrôles assurés par l'ordonnateur lui-même. Le visa peut ainsi prendre deux formes : visa individuel des actes donnant lieu à un engagement comptable spécifique ou à une affectation d'autorisation de programme, ou visa global qui porte sur l'engagement comptable d'un ensemble de dépenses, en général de fonctionnement ou d'intervention.

43) Compensation –suppression des droits de mutation ; compensation de la part régionale de la taxe d'habitation ; dotation générale de décentralisation ; aide à l'apprentissage ; aide juridictionnelle ; frais de justice...–

Le dispositif, d'abord expérimenté en Champagne-Ardenne en 1995, a été étendu à huit autres régions l'année suivante et généralisé par décret à l'ensemble du territoire à compter du 1^{er} janvier 1997. Une cellule de pilotage et de coordination mise en place par les directions du budget et de la comptabilité publique, organise les règles de contrôle financier, apporte un soutien et anime le réseau des contrôleurs financiers déconcentrés. Elle communique chaque année à la Cour la synthèse des rapports d'activité des contrôleurs financiers et le bilan de la mise en œuvre de la réforme établi notamment à partir des informations extraites de la base de données INDIA. Les derniers états décrivent une situation qui semble largement stabilisée. Par ailleurs, un comité d'évaluation du CFD a été mis en place entre les ministères de l'intérieur et des finances.

La procédure de l'engagement global concerne 30 % des dossiers de dépenses ordinaires (pour 71,1 % des montants) et seulement 22 % (pour 11 % des montants) des dépenses en capital concernant des opérations relativement nombreuses mais de faible valeur unitaire. Le délai moyen de visa s'est légèrement amélioré en 2001, avec sept jours et demi contre huit l'année précédente mais avec de fortes disparités entre les périodes de l'année (avec des durées excessives en fin d'année en raison de la concentration des dossiers) et entre régions. Le taux moyen des dossiers ayant fait l'objet d'observation s'élève à 2,3 % (contre 1,7 % en 2000 et 1,2 % en 1999) mais il semble que cette évolution tienne plus à la meilleure recension des observations dans la base NDL qu'à une détérioration de la qualité des dossiers. Le bilan annuel établit une typologie de ses observations qui reste identique d'une année sur l'autre. La cellule de pilotage regrette que la codification de ces observations dans la base NDL ne puisse encore permettre d'apprécier leur fréquence respective.

La Cour a été amenée à relever la lourdeur et les disparités du contrôle financier déconcentré dans plusieurs de ses contrôles récents. Ainsi, à l'occasion d'une enquête sur la gestion du patrimoine universitaire, elle a souligné des écarts considérables dans le niveau de rigueur de la procédure. Dans certains cas, la possibilité de procéder à un engagement global ou au visa des marchés plutôt qu'à des visas individuels peut constituer un facteur de souplesse important. Dans d'autres, en revanche, la fixation d'un niveau de seuil particulièrement bas alourdit sensiblement les procédures. Enfin certaines exigences élevées de justifications et la pluralité des niveaux de contrôles, notamment quand le rectorat est localisé en dehors du chef-lieu de région, engendrent des rigidités manifestement coûteuses.

De même, à l'occasion d'un contrôle récent des actions de développement industriel menées par le ministère chargé de l'industrie, la Cour s'est adressée au ministre pour souhaiter, en ce qui concerne les aides déconcentrées, une clarification ou une révision des dispositions de l'arrêté du 29 juillet 1996 relatif à l'exercice du contrôle financier déconcentré afin d'éclairer les notions quelque peu contradictoires d'examen global et d'enregistrement comptable individuel des subventions d'investissement.

En tout état de cause les modalités d'exercice du contrôle financier sont destinées à évoluer profondément dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

2 – La difficile évaluation de la dépense globale de l'Etat dans la circonscription régionale

Nombre de dépenses imputées sur le budget de l'Etat bénéficient à la circonscription régionale sans être formellement exécutées par les services déconcentrés. Ordonnancées directement par les administrations centrales, elles peuvent transiter par différents circuits extérieurs à celui du Trésor public ou être mises en œuvre par des établissements publics implantés localement.

La multiplicité des circuits de paiement, le nombre des ordonnateurs impliqués et la disparité de leurs champs de compétence géographique rendent particulièrement difficile le recensement de ces dépenses. Certains ordonnateurs, en effet, ont une compétence supra régionale et certaines de leurs opérations doivent être exclues du périmètre de l'étude. Pour surmonter ces difficultés, la trésorerie générale de la région Bretagne a mis au point, depuis 1996, une méthode d'analyse concertée avec les différents services et organismes concernés, qui a le mérite de poser le problème délicat, et pour l'instant peu exploré, du périmètre de la dépense locale de l'Etat qu'elle évalue à **11,5 Md€** en 2001, soit très sensiblement plus que les seules dépenses des services déconcentrés évaluées plus haut, sur la base de la base de données INDIA, à **7,3 Md€** et, à plus forte raison, que les dépenses soumises au contrôle financier déconcentré.

L'écart avec les montants qui ressortent de l'infocentre INDIA provient soit des dépenses imputées sur des crédits non déconcentrés et effectuées directement par les ordonnateurs centraux, soit des dépenses exécutées localement par des organismes dont l'activité s'exerce au niveau national et qui disposent d'implantations en région. Ces dépenses correspondent pour l'essentiel :

- aux dotations et aux subventions versées aux collectivités locales imputées sur le budget du ministère de l'intérieur (1.938 M€ en 2001 dans le cas de la région de Bretagne) ;
- aux charges de pension (1.793 M€) ;
- aux dépenses imputées au budget de l'Etat mais réglées par les organismes de sécurité sociale (330 M€) qui effectuent pour le compte de l'Etat le versement de certaines prestations : RMI,

allocation personnalisée au logement (APL), allocation aux adultes handicapés (AAH)...

- aux dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC), dotés de la personnalité juridique (1.395 M€) qui interviennent dans des domaines aussi différents que l'emploi (ANPE, AFPA, CNASEA, ASSEDIC, etc.), l'amélioration de l'habitat et l'aide au logement (ANAH) ou encore la recherche (CNRS, INRA, IFREMER, etc.).

A l'inverse, la base INDIA recense un certain nombre de paiements, ordonnancés par des ordonnateurs à compétence supra-régionale, dont la partie qui bénéficie à des départements d'autres régions doit donc être exclue des dépenses afférentes à la région Bretagne. Il s'agit principalement du secrétariat général à l'administration de la police, de la justice ou encore des ordonnateurs militaires (marine et armée de terre). Ces différentes dépenses représentaient en 2001 un total de 1.235 M€.

L'importance de l'écart relevé entre ces deux approches confirme en premier lieu, comme le soulignaient les développements précédents, que notre pays reste dans une relative indécision entre deux logiques d'organisation administrative qui correspondent l'une et l'autre à une longue tradition mais se combinent de manière différente selon les réseaux : celle de la déconcentration « classique » qui organise les services ministériels de l'Etat autour du préfet et celle de la décentralisation « fonctionnelle » qui se structure autour d'établissements autonomes, non soumis, sauf exception, à la tutelle des services locaux, par lesquels transitent des moyens croissants. Force est de constater que la politique de déconcentration mise en œuvre au cours des deux dernières décennies n'a pas toujours pris en compte la coexistence de ces deux logiques ni a fortiori cherché à mieux les conjuguer.

Par ailleurs, la Cour relève le recours croissant de plusieurs services déconcentrés à des organismes payeurs subventionnés à cette fin par le ministère concerné. Dans ce cas, l'exécution de la dépense contourne le circuit classique du paiement de la dépense par les trésoriers payeurs généraux. Les crédits correspondants sont certes mobilisés localement mais ne sont pas individualisés comme tels dans le budget de l'Etat qui n'enregistre que la subvention versée au niveau national à l'organisme payeur ; il en va ainsi notamment des interventions à caractère agricole ou social gérés par le CNASEA pour le compte des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ou des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ou de celles de l'ANVAR pour le compte des DRIRE.

La multiplicité de ces procédures doit conduire à s'interroger sur l'adaptation des modes traditionnels de gestion des dépenses déconcentrées par le réseau du Trésor public.

B – Les différentes catégories de dépenses locales de l'Etat

1 – Les dépenses de personnel représentent l'essentiel des dépenses des services déconcentrés

Les développements précédents consacrés à l'état de la déconcentration des crédits par titre ont déjà montré, au-delà des difficultés de mesure constatées, qu'au plan national les dépenses de personnel représentaient en 2001 près de 60 % des dépenses exécutées localement, soit bien davantage que leur part dans l'ensemble des dépenses budgétaires (36 %). En effet, les charges de personnel constituent l'essentiel de la dépense des services déconcentrés et de la dépense locale totale de l'Etat en région, comme l'illustre le cas de la région Bretagne.

L'importance de l'enjeu a conduit à accompagner le contrôle déconcentré de la dépense, instauré en 1996, d'un contrôle spécifique des emplois qui a pour objet « *de vérifier la disponibilité des emplois ouverts avant tout nouveau recrutement, de prévenir la reconstitution de l'emploi précaire et de veiller à la légalité des actes de recrutement et de gestion passés par les ordonnateurs* ».

Dans son compte-rendu annuel d'activité sur le contrôle déconcentré des emplois en 2001 (publié en juillet 2002), le ministère des finances reconnaît que « *le bilan apparaît contrasté* ». De fait, le contrôle quantitatif n'est opérationnel que pour les agents des services déconcentrés du ministère de l'équipement (personnels administratifs et techniques de catégorie C) et les enseignants du premier degré du ministère de l'éducation nationale. « *Les effectifs budgétaires du ministère de l'équipement sont respectés et il n'existe pas d'écarts importants sur ceux des personnels concernés du ministère de l'éducation nationale* ».

De nouvelles dispositions, prévues par l'arrêté du 21 décembre 2001, limitent désormais le visa systématique aux seuls agents non titulaires recrutés pour plus de dix mois et aux actes des « *gestionnaires ne satisfaisant pas aux conditions minimales d'une bonne gestion des personnels* ».

Deux constatations s'imposent à ce stade. La prédominance des dépenses de personnel, de plus en plus évidente au niveau du budget d'ensemble de l'Etat, est encore plus nette à celui de ses services territoriaux et le bon emploi local des deniers publics concerne désormais au premier chef la gestion de ces personnels gérés par les services locaux de l'Etat.

L'analyse des dépenses de personnel des différents ministères dans la région Bretagne montre que, hormis le poids exceptionnellement élevé des effectifs militaires (2 291 M€), les dépenses relatives aux effectifs des services civils se répartissent selon des ordres de grandeur relativement conformes à la moyenne. Au sein des personnels civils, le coût de la rémunération des agents de l'éducation nationale (1 147 M€) pour l'enseignement scolaire et 233 M€ pour le supérieur, l'emporte de très loin sur toutes les autres catégories. Les dépenses de rémunération des personnels d'éducation (1 470 M€) représentent en effet plus de la moitié des dépenses de rémunération des personnels civils (2 284 M€). Viennent loin derrière les dépenses de l'intérieur (381 M€), des finances (220 M€), de l'équipement (145 M€) et de la justice (106 M€). Les autres réseaux ne pèsent que d'un poids très faible (affaires sociales : 34 M€ ; jeunesse et sports : 11 M€ ; agriculture : 10 M€ ; culture : 7 M€).

2 – Les dépenses de fonctionnement des services déconcentrés sont faibles au regard de l'ensemble des dépenses de fonctionnement assumées localement par l'Etat

L'étude réalisée en région Bretagne par la trésorerie générale confirme le montant relativement secondaire des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés. En leur sein, les dépenses propres des services déconcentrés ne représentent qu'à peine plus du tiers du total.

Comparaison de l'évaluation des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés⁽¹⁾ et de l'ensemble des dépenses de fonctionnement assurées par l'Etat en région Bretagne⁽²⁾ en 2002

Dépense locale totale de fonctionnement de l'Etat en Bretagne	989 M€
Dépenses de fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat en Bretagne selon INDIA	593 M€
<i>Dont fonctionnement des services de l'Etat</i>	<i>374 M€</i>
<i>Dont subventions de fonctionnement</i>	<i>93 M€</i>
<i>Dont dépenses diverses</i>	<i>118 M€</i>

Source : (1) Interrogation de la base INDIA par la Cour des comptes

(2) Etude de la trésorerie générale de Bretagne sur la dépense locale totale de l'Etat

Au sein de ces dépenses, les contrôles de la Cour portant sur des réseaux ministériels dans diverses régions révèlent très fréquemment des « erreurs » d'imputation qui confirment la tendance des services à remettre en cause les limites actuelles entre dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'équipement. En systématisant la globalisation des dotations, la LOLF apporte une réponse à ces aspirations des services. Mais le contrôle de gestion devra être renforcé en conséquence pour éviter que les marges de gestion en moyens de fonctionnement ne s'accroissent au détriment des capacités d'intervention.

3 – Les dépenses locales d'intervention, dont la proportion se réduit, sont exécutées pour une part croissante en dehors des services déconcentrés

Il existe un écart important, dans ce domaine, entre les dépenses des services déconcentrés et la dépense totale de l'Etat en région, qui tient au fait que ce dernier, dans bon nombre de cas, intervient par le biais de divers organismes extérieurs au réseau du Trésor public. La situation de la région Bretagne en fournit l'illustration.

Comparaison de l'évaluation des dépenses d'intervention des services déconcentrés⁽¹⁾ et de la dépense d'intervention locale totale de l'Etat en région Bretagne⁽²⁾ en 2002

Dépenses locales totales d'intervention de l'Etat selon l'étude de la trésorerie générale	4 521 M€
Dépenses d'intervention des services déconcentrés selon INDIA	1 575 M€
<i>Dont interventions politiques et administratives</i>	<i>370 M€</i>
<i>Dont action éducative et culturelle</i>	<i>917 M€</i>
<i>Dont actions économiques</i>	<i>143 M€</i>
<i>Dont action sociale et solidarité</i>	<i>128 M€</i>

Sources : (1) Interrogation de la base INDIA par la Cour des comptes

(2) Etude de la trésorerie général de Bretagne sur la dépense locale totale de l'Etat.

Ainsi, la différence entre les données issues de l'étude de la trésorerie générale et celles provenant d'INDIA résulte, d'une part, du montant des diverses dotations versées par l'administration centrale du ministère de l'intérieur aux collectivités locales (1 700 M€) et, d'autre part, du volume des multiples prestations ou financements versés par d'autres canaux que ceux des services de l'Etat :

- le RMI par les CAF et la MSA (124 M€) ;
- les aides à l'emploi (1 100 M€) par les ASSEDIC (assurant pour le compte de l'Etat le traitement social du chômage et les dépenses liées au dispositif des préretraites), l'ANPE, l'AFPA ou encore le CNASEA pour les dépenses liées aux actions d'insertion et de formation (contrats emploi-solidarité, consolidés, emploi-jeunes).

4 – Les dépenses d'investissement directement exécutées par les services déconcentrés deviennent marginales au regard du montant des crédits de transferts aux collectivités

Hors dépenses militaires, les investissements directement exécutés par l'Etat (titre V) sont désormais très modestes (126 M€ en Bretagne en 2001) et concernent pour la plus grande part les routes nationales (73 M€ en Bretagne en 2001). Le prochain transfert aux collectivités locales d'une partie du réseau routier national ne devrait laisser à la charge de l'Etat, en dehors des dotations qui transitent par le budget du ministère de l'intérieur, des équipements militaires et des locaux destinés à héberger ses propres services, que les équipements culturels et sociaux qui se

répartissent à égalité entre la culture et l'enseignement supérieur (49 M€ en Bretagne en 2001). Les subventions d'investissement représentent quant à elles 223 M€ : les quatre ministères de l'intérieur (116 M€), de l'équipement (32 M€), de l'agriculture (26 M€) et de l'enseignement supérieur (23 M€) regroupant 88 % des crédits.

Les dépenses d'investissement (titres V et VI)

(en M€)

	INDIA	Dépense totale selon étude TPG
Intérieur	127	277
Logement	16	196
Equipement, transport	94	95
Enseignement supérieur et recherche	30	56
Autres	74	75
Total	341	699

Les principales différences entre les deux approches proviennent :

- des subventions d'équipement aux collectivités locales (238 M€), imputées sur le budget du ministère de l'intérieur ;
- des aides au logement (166 M€) qui ne transitent pas par le circuit du Trésor public : prêts à taux zéro, prêts locatifs aidés (PLA), subventions de l'ANAH, etc. ;
- des dépenses d'investissement des grands organismes de recherche situés en Bretagne (26 M€).

×

Les transferts de responsabilités actuellement envisagés (notamment, pour les principales masses financières, l'entretien d'une partie des routes nationales et le versement du RMI au département ; la gestion de la formation professionnelle à la région) contribueront à réduire encore la part des dépenses d'intervention et d'investissement gérées par les services déconcentrés.

De ce fait la gestion locale de l'Etat sera de plus en plus celle de ses moyens en personnels, affectés pour l'essentiel aux missions régaliennes et d'enseignement.

En tout état de cause, il est difficile d'imaginer que les efforts de rationalisation de la dépense publique engagés dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ne s'accompagnent pas d'une meilleure information

des gestionnaires locaux et, au premier chef, du préfet sur l'ensemble de la dépense locale de l'Etat, dès lors que ce dernier est chargé d'assurer la cohérence des actions de l'Etat.

CONCLUSIONS

Vingt ans après les lois de décentralisation de 1982-1983 et onze après la « charte » de 1992, le mouvement de déconcentration des compétences et des crédits a connu des avancées incontestables mais fort inégales. La déconcentration de la gestion des personnels est restée très limitée. En ce qui concerne les crédits, les progrès sont variables selon la nature des opérations, ils ne sont vraiment sensibles que pour les crédits de fonctionnement hors personnel, représentant une part modeste du budget de l'Etat. De surcroît, ces progrès sont très inégaux d'un ministère à l'autre, sans que les particularités de ces derniers suffisent toujours à expliquer les disparités constatées.

Dans quelques cas, rares il est vrai, la déconcentration a abouti à alourdir les procédures à tel point que la conduite de certaines opérations (comme la gestion des crédits d'entretien préventif des chaussées) a dû être « recentralisée ». En tout état de cause, l'évaluation des économies et des coûts imputables à la déconcentration des opérations n'a pas été systématiquement conduite.

Le mouvement de déconcentration est allé de pair avec un développement des modes de déconcentration et de décentralisation fonctionnelle qui concourt lui aussi à la modernisation des modes de gestion de l'Etat dans de nombreux secteurs. La Cour constate cependant que l'articulation de ces deux démarches n'est pas systématiquement assurée et qu'elle est source de difficultés dans plusieurs domaines.

De surcroît, les modes d'organisation et de fonctionnement des services déconcentrés n'ont pas évolué suffisamment pour tenir compte de l'intervention croissante des financements européens, d'une part, et du rôle grandissant des collectivités locales, d'autre part. En particulier, le paysage administratif complexe créé par l'imbrication des compétences de l'Etat et des collectivités locales rend beaucoup plus délicat l'exercice par les services déconcentrés de leur fonction de relais des politiques nationales. La recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique, notamment par un approfondissement de la déconcentration, nécessite, au préalable, une clarification du partage des responsabilités entre les différentes collectivités publiques au niveau territorial. Il conviendrait que l'engagement d'une nouvelle étape de la politique de décentralisation

initée en 1982 contribue à clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et les services déconcentrés dans plusieurs domaines où la Cour a critiqué leur imbrication.

Par ailleurs, l'appréciation de l'état de la déconcentration implique une analyse plus précise de la situation des différents réseaux de services déconcentrés dont ne rend absolument pas compte, s'agissant de la gestion des crédits, l'état sommaire produit chaque année par le ministère du budget sur la base des informations transmises par les contrôleurs financiers. Dès lors que l'Etat décide de maintenir le cap de la politique de déconcentration adoptée en 1992 et réaffirmée à plusieurs reprises depuis, il devra se doter des instruments de suivi et d'évaluation sans lesquels le pilotage de cette politique resterait dépourvu de base solide. Si la globalisation des dotations allouées aux services déconcentrés est dans la logique de la réforme, le suivi de la déconcentration réelle des crédits implique la mise en place d'un système d'information adapté et plus efficace que l'actuel.

Le développement du recours à la déconcentration et à la décentralisation fonctionnelle, mais également à l'intervention « d'organismes payeurs » qui contournent le circuit classique de l'exécution de la dépense publique rend de plus en plus difficile l'évaluation de la dépense locale de l'Etat dans chaque circonscription régionale. Les travaux engagés par la trésorerie générale de la région Bretagne, pour se doter d'un recensement lisible des dépenses exécutées par les services déconcentrés mais plus largement par l'ensemble des établissements et organismes divers qui relaient localement l'action de l'Etat, en montrent l'intérêt en même temps que la difficulté. Toutes les circonscriptions administratives régionales devraient être invitées à suivre la même voie.

Chapitre II

La gestion ministérielle des réseaux déconcentrés

La déconcentration des compétences et des crédits a pour corollaire, dans l'esprit et selon la lettre des textes de 1992, une nouvelle définition des tâches des administrations centrales et, partant, de leurs relations avec les réseaux de services déconcentrés.

La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics confirme que l'Etat central doit se borner à un rôle de régulation par opposition au rôle d'opérateur confié aux services déconcentrés. « *La dimension centrale de l'Etat moderne consiste essentiellement à prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer. Ces fonctions de régulation doivent être clairement distinguées du rôle d'opérateur qui consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations. Le rôle d'opérateur n'a aucune vocation à être centralisé* ». Par conséquent, tout autant que de transférer les tâches de gestion aux services déconcentrés, il importe d'améliorer les capacités de conception et de décision des administrations centrales ainsi que de développer les fonctions d'étude, de prospective et d'évaluation des résultats des politiques publiques. A cette fin, les relations entre l'Etat central et ses « opérateurs » locaux doivent être profondément renouvelées. Les principes de responsabilité des autorités déconcentrées et de contractualisation de l'activité des services territoriaux sont clairement posés.

Cinq ans après le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, le décret du 9 mai 1997 est venu en modifier l'article 2 en confirmant au troisième alinéa que les services centraux de l'Etat doivent se cantonner à « *la détermination des objectifs des services déconcentrés de l'Etat, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus* ».

Revenant sur la nécessité d'accélérer et de compléter les actions de modernisation de l'administration de l'Etat, la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, créés pour formaliser les orientations stratégiques de chaque ministère sur une période de trois à cinq ans, introduit, au-delà de la notion de « régulation » qui inspirait les textes précédents, celle de « pilotage » des services déconcentrés. Le mouvement de déconcentration y est présenté comme faisant partie intégrante du processus d'adaptation de l'Etat et de rénovation du service public. « *Le programme [pluriannuel de modernisation] fixera les orientations ministérielles en matière de développement de la déconcentration. Il en décrira les objectifs et le calendrier. Le mouvement de transfert de compétences des administrations centrales vers les*

services déconcentrés, les services à compétence nationale et les établissements publics, conduira à ériger ces derniers en pôles de responsabilités ayant la maîtrise de leurs moyens et de leurs objectifs opérationnels, dans le cadre des orientations que vous aurez définies ». En même temps, il est demandé à chaque ministère de contribuer activement à la cohérence et à l'unité de l'action de l'Etat, « *garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale et territoriale de la nation* ».

Dans ce cadre, la modernisation en profondeur des procédures de travail, des circuits de décision et de l'organisation des services doit favoriser la responsabilisation des différents échelons hiérarchiques dont le nombre est susceptible d'être réduit. L'Etat central se voit assigner quatre champs d'intervention qui sont autant de chantiers de la modernisation : les fonctions de prospective, de conception et d'évaluation des politiques publiques ; le pilotage des services déconcentrés et des organismes sous tutelle ; l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ; l'intégration plus systématique de la dimension européenne dans les travaux des administrations françaises.

Par la suite, à travers plusieurs décisions successives du comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE), la mise en place d'outils de contrôle de gestion et de connaissance des coûts d'activité des services ainsi que le développement de procédures de contractualisation entre directions d'administration centrale et services déconcentrés ont été présentés comme des instruments indispensables de ce pilotage.

Plus récemment, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, outre la mise en œuvre d'une réforme budgétaire de grande ampleur, conduit à renforcer encore la responsabilité des gestionnaires locaux.

Régulation, pilotage, contractualisation, contrôle de gestion ou mesure de la performance : la diversité des termes couramment employés pour qualifier le rôle des administrations centrales à l'égard de leurs services déconcentrés témoigne à la fois de la permanence de l'effort et d'une certaine hésitation dans la définition des modes de « management ». Cette hésitation reflète sans doute, en partie, la profonde diversité des réseaux territoriaux, soulignée dans la première partie du présent rapport. Il est évident que les administrations centrales ne sont pas dans la même situation à l'égard de leurs services déconcentrés selon qu'elles assurent l'essentiel de leurs moyens, par exemple, en matière de police et de justice, ou qu'elles doivent prendre en compte, dans des domaines de compétences partagées, l'incidence de la négociation entre leurs services et les collectivités territoriales sur la mise en œuvre, voire le volume, des moyens affectés aux politiques publiques à l'échelon territorial. Si certains ministères ont les moyens d'un pilotage effectif de

leurs réseaux, d'autres ne peuvent prétendre aller au-delà de la régulation d'un système complexe dont ils ne constituent qu'un élément parfois secondaire.

Sans prétendre décrire de manière exhaustive la situation de tous les ministères dotés de réseaux déconcentrés, l'analyse de la Cour porte sur la manière dont l'impératif de déconcentration, réaffirmé dans de nombreux textes successifs, particulièrement depuis une décennie, a trouvé une traduction concrète à travers les mesures prises pour améliorer l'efficacité des relations entre les directions d'administration centrale et leurs services déconcentrés. La Cour s'interroge également sur les conditions dans lesquelles la politique de déconcentration, menée par les divers ministères, a été impulsée et évaluée par le commissariat à la réforme de l'Etat puis, à compter de 1998, par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) qui lui a succédé⁴⁴. Enfin, la réflexion sur les voies et les moyens de la déconcentration rejoint celle qui s'est engagée sur les conditions de mise en œuvre de la réforme budgétaire définie par la loi organique du 1^{er} août 2001, qui vise la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance autour d'une nouvelle unité de spécialisation des crédits : le « programme ».

Décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration⁴⁵

Art. 1-1 : « Placées sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, les administrations civiles de l'Etat se composent d'administrations centrales et de services déconcentrés. La répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'organise selon les principes fixés par la présente loi. Sont confiées aux administrations centrales 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, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés (...) ».

Art. 2.⁴⁶ : « Les administrations centrales de l'Etat assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'orientation,

44) La Cour ne peut évidemment apprécier le rôle de la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat créée en février 2003.

45) Rédaction initiale de l'article 2 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République, abrogée par l'article 1 du décret n° 97-463 du 9 mai 1997 et reprise intégralement, après procédure de déclassement, à l'article 1-1 du décret du 1^{er} juillet 1992 modifié.

46) Modifié par l'article 2 du décret n° 97-463 du 9 mai 1997.

d'évaluation et de contrôle. A cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décrets et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants :

1. la définition et le financement de politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ;
2. l'organisation générale des services de l'Etat et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ;
3. la détermination des objectifs des services déconcentrés de l'Etat, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus ».

I – L'adaptation des administrations centrales à leur mission de pilotage des services déconcentrés

La circulaire du Premier ministre du 18 septembre 1992 relative à la déconcentration et à la simplification des structures administratives, qui invitait les ministres à rationaliser les structures de leur administration centrale, précisait aussi que le transfert des compétences vers les services déconcentrés devait être « *accompagné d'un transfert des moyens en personnels et fonctionnement et se traduire par un resserrement des structures* ». Pour animer et coordonner les démarches relatives à la réorganisation des administrations centrales et des services déconcentrés, le conseil des ministres du 21 octobre 1992 décidait la création du « comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations » (CRDA).

Le rapport sur les responsabilités et les missions de l'Etat, remis au Premier ministre en mai 1994⁴⁷, allait dans le même sens en préconisant la redéfinition rigoureuse des missions de l'Etat et la réduction drastique de ses structures centrales⁴⁸.

47) Rapport de la commission présidée par M. JEAN PICQ.

48) Il faisait lui-même référence aux nombreuses études et analyses conduites dans le cadre du plan de renouveau du service public engagé en 1989 par les comités ministériels pour la réorganisation et la déconcentration administrative, aussi bien qu'aux travaux de la mission sur l'organisation des administrations centrales présidée par M. DE BAECQUE à partir de 1982, de la mission animée en 1986 par MM. BELIN et GISSEROT et des groupes de travail préparatoires aux X^{ème} et XI^{ème} plans.

La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat, inspirée par ce rapport, insistait à nouveau sur la nécessité de « *poursuivre ce mouvement de modernisation et de réorganisation des administrations avec un transfert aux services déconcentrés de l'ensemble des tâches de gestion qui implique une réduction sensible des effectifs en administration centrale* ». Pour l'année 1996, « *cet objectif de réduction, qui est fixé à 10 %, doit s'accompagner d'une restructuration des directions des ministères, aujourd'hui trop nombreuses et trop cloisonnées* ».

Les modalités de mise en œuvre des orientations générales définies en 1992 et 1995 ont été encore précisées par la circulaire du Premier ministre du 8 juillet 1996 relative à la réorganisation et à la réduction des effectifs des administrations centrales qui demandait aux ministres de réduire de 30 % le nombre des directions centrales et de respecter l'objectif de réduction de 10 % des effectifs des services d'administration centrale, par transfert vers les services déconcentrés, pour la fin de l'année 1998. Ce plan global avait fait l'objet, après négociation entre le Commissariat à la réforme de l'Etat et les ministères, d'un programme de réorganisation interne de ces derniers, identifiant direction par direction les suppressions, les créations et les regroupements.

L'article 10 de la charte de 1992 imposait aux ministres de rendre compte de ces évolutions en adressant au comité permanent du CIRE, avant la fin de chaque année civile, un état récapitulatif du nombre d'agents en fonction dans l'administration centrale et dans les services déconcentrés ainsi que la répartition de ces derniers par région. Un bilan explicite en a été établi en juin 1998. Il semble que ce soit le dernier.

A – La réorganisation des administrations centrales

1 – Les administrations centrales n'ont pas réduit de manière significative le nombre de leurs directions

Le rapport remis au Premier ministre en mai 1994 recommandait une réduction de moitié en cinq ans du nombre des directions d'administration centrale de l'Etat. La circulaire du 8 juillet 1996 fixait un objectif plus modeste, mais qui demeurerait ambitieux, de réduction de 215 à 150 en 1998⁴⁹. Aucun bilan d'ensemble n'a été dressé de ces engagements.

49) Leur nombre s'était accru de 147 en 1959 à 216 en 1994 (rapport cité page).

Rares sont en fait, au cours de la dernière décennie, les mutations des organisations centrales des ministères qui ont modifié notablement leurs rapports avec les services déconcentrés.

Le ministère de **l'éducation** a été le seul à procéder à une étude d'ensemble de la réorganisation de ses services centraux dès le lendemain de la charte. Le rapport « Centrale 2000 » demandé par le ministre et publié en 1993 rappelait que le mouvement de réorganisation de ces services était déjà engagé puisque le nombre de bureaux, départements et divisions était tombé de 304 à 234 au cours des dix années précédentes. Ce rapport proposait de surcroît, de manière très ambitieuse, de réorganiser l'ensemble de l'administration centrale en cinq pôles transversaux aux différents degrés d'enseignement. Sans prendre parti sur ces perspectives, la Cour relève l'effort de réorganisation du ministère dont le nombre des directions qui était passé de 15 à 13 entre 1984 et 1993 a été à nouveau réduit de 13 à 11 par un décret du 15 décembre 1997.

Par un décret du 21 septembre 1998 qui fait explicitement référence à la charte de la déconcentration, et dont l'exposé des motifs précise que la réforme vise « *à constituer un pôle de coordination et de dialogue renforcé face aux préoccupations d'aménagement culturel du territoire et d'action régionale* », le ministère de **la culture** a rassemblé les deux directions de la musique et de la danse, d'une part, du théâtre, d'autre part, en une seule direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS). La Cour a noté, lors d'un récent contrôle, qu'à la différence de ce qui a été fait pour les DRAC et les SDAP, aucun audit d'ensemble des directions centrales n'a été effectué. Une enquête sur la direction du développement et de l'action territoriale (DDAT) a néanmoins été lancée, à la demande de cette dernière, par l'inspection générale des affaires culturelles.

On doit encore citer la fusion, intervenue en 1998, de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme et de la direction de l'habitat et de la construction du ministère de **l'équipement** ; plus récemment, le ministère de l'agriculture a donné naissance à une nouvelle direction générale de la forêt et des affaires rurales, en fusionnant la direction de l'espace rural et de la forêt avec celle des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi, soit à présent un ensemble de 31 unités administratives contre 42 auparavant.

Un schéma très ambitieux de resserrement des directions avait été élaboré, fin 1996, par le directeur de cabinet du ministre de **l'intérieur** avec l'appui de l'inspection générale de l'administration. Il n'a pas été concrétisé, sinon par la création d'un comité des directeurs.

Dans son rapport public de juin 2002 sur l'exécution de la loi de finances pour 2001, la Cour a examiné les problèmes de structure du ministère de **l'économie et des finances**. Au-delà de l'intégration, en 1999, des secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, le MINEFI se caractérise par la coexistence de grandes directions, disposant chacune de leurs systèmes de carrière et de leurs propres mécanismes de gestion et de pilotage des services déconcentrés. Les dernières années ont pourtant été marquées par une série de rapports et de propositions de réforme, successivement examinées puis écartées : rapport « Boisson-Milleron » de février 1998, rapport « Lépine » de mars 1999 et mission « Champsaur-Bert » dite « Mission 2003 ». Cette dernière a débouché sur un projet de réforme, comprenant le remodelage des frontières de la DGCP et de la DGI, finalement abandonné à la suite de mouvements sociaux. Le processus de « réforme-modernisation », qui a cependant pu être engagé, a entraîné plusieurs évolutions. Ainsi, la création d'une direction des grandes entreprises, sous la forme d'un service à compétence nationale dépendant de la direction générale des impôts, permet de conjuguer désormais l'assiette et le recouvrement des impôts des 23 000 plus grandes sociétés et confirme que, dans certains cas, la centralisation de tâches antérieurement déconcentrées peut constituer un progrès. La nomination d'un secrétaire général du ministère, doté d'une équipe légère, a permis d'améliorer les conditions d'allocation des moyens budgétaires entre les directions, le pilotage des projets de réforme et la gestion des grands dossiers transversaux. Mais aucune de ces évolutions n'a débouché véritablement sur une vision partagée du pilotage des réseaux des grandes directions, restés très autonomes et fortement étanches.

2 – La mise en place de structures de pilotage des services déconcentrés a été laborieuse et reste souvent imparfaite et instable

En même temps qu'elles invitaient les administrations centrales à resserrer leurs organisations et leurs effectifs, les directives du Premier ministre leur demandaient de se doter des moyens d'assumer leurs nouvelles missions en renforçant leurs personnels de conception et en se dotant de structures cohérentes de pilotage. Ainsi, la circulaire du 8 juillet 1996 souligne que la réorganisation des administrations doit être l'occasion de renforcer la fonction, *« encore insuffisamment prise en compte »*, de pilotage des services déconcentrés. La circulaire demandait aux ministres de veiller à ce que *« lorsque le ministère dispose d'un unique réseau de services territoriaux, celui-ci soit piloté par une seule direction, qui sera de préférence la direction en charge de*

l'administration générale et du personnel. Lorsque le ministère comprend plusieurs réseaux de services territoriaux, c'est à chaque direction de rattachement qu'il revient de les piloter, la direction en charge de l'administration générale et du personnel suivant les questions d'intérêt commun aux différents réseaux ».

Les efforts incontestables engagés par la plupart des ministères, parfois bien avant 1992, pour mettre sur pied des structures cohérentes de pilotage ont obtenu des résultats très divers.

En préconisant la réorganisation du ministère de **l'éducation nationale** autour des grandes fonctions de pilotage et de gestion, le rapport « Centrale 2000 » se bornait à prévoir la création d'un comité de pilotage, composé des directeurs et des chefs de deux inspections, chargé de définir les orientations ministérielles. Celui-ci n'a pas été installé.

Au secrétariat d'Etat à **l'industrie**, un petit service, employant moins d'une trentaine d'agents, le secrétariat général des DRIRE, rattaché à la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI), se consacre spécifiquement à la gestion du réseau des services déconcentrés. La direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), administration gestionnaire de la plupart des services du MINEFI, lui a délégué, de fait, la gestion des corps de personnels techniques qui forment l'ossature des DRIRE et le pilotage de leurs moyens de fonctionnement déconcentrés. Elle laisse également à la sous-direction du développement industriel et technologique régional de la DARPMI le soin de préparer les décisions de répartition des budgets d'intervention.

La Cour avait insisté sur la nécessité de poursuivre l'effort de simplification des structures centrales. Elle estimait ainsi peu compréhensible vue de l'extérieur, notamment par les entreprises, la coexistence de deux directions d'administration centrale, la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP) et la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI), également compétentes pour les aides à l'industrie. La coordination insuffisante entre ces deux directions devait conduire, estimait-elle, à s'interroger sur l'opportunité de les rassembler en une direction unique. Les services relevant actuellement de la DIGITIP pourraient s'appuyer plus facilement sur les DRIRE et les différents organismes relais de cette politique seraient soumis à une tutelle unique. La Cour a pris note de la récente décision du ministre de supprimer la DARPMI et d'en transférer les attributions d'une part à la DIGITIP et d'autre part à la direction des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services.

Au ministère de la **culture**, une direction du développement culturel, créée en 1982, avait explicitement pour mission de coordonner le pilotage des services déconcentrés. Elle a été transférée en 1986 à la direction de l'administration, puis rattachée en 1990 à une délégation aux enseignements et aux formations, et à nouveau intégrée en 1997 à la direction de l'administration qui crée alors en son sein une « mission déconcentration » chargée de suivre la déconcentration administrative et financière et de coordonner la préparation de la circulaire annuelle d'emploi des crédits déconcentrés. Parallèlement, la délégation aux enseignements et aux formations devient en février 1999 la délégation au développement et à l'action territoriale, chargée d'assurer la cohérence de l'action territoriale des services centraux et territoriaux. Ainsi, la coordination est partagée entre la DAG pour les moyens et la DDAT pour les contenus. De surcroît, plusieurs directions ont constitué en leur sein des structures propres de pilotage de la déconcentration. C'est notamment le cas de la direction, récemment unifiée, de la musique de la danse du théâtre et des spectacles dont le secrétariat général comporte un bureau de l'action régionale et de la déconcentration. De la DDC à la DDAT aujourd'hui, les structures de pilotage ont ainsi fréquemment évolué sans que l'équilibre trouvé en dernier lieu soit pleinement satisfaisant. Reconnaisant cette situation, le directeur de cabinet vient de confier une mission de réflexion sur les modes de pilotage transversaux de la gestion déconcentrée du ministère à un agent expérimenté de son administration.

Les premières structures de pilotage central des services déconcentrés du ministère chargé de **la santé et de la solidarité** ont été mises en place par un arrêté du 7 février 1995 qui organisait deux missions au sein de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget. Une mission « prospective et modernisation » assurait notamment le secrétariat du comité de réorganisation et de déconcentration, tandis qu'une « mission services déconcentrés » se voyait confier la coordination des services centraux pour l'allocation des moyens aux services déconcentrés, le pilotage du plan de modernisation de ces services et le suivi de la politique d'aménagement du territoire. Un décret et un arrêté du 21 juillet 2000 ont à nouveau réorganisé le ministère en prenant explicitement en compte les « *impératifs d'une politique de déconcentration accrue* ». La DAGPB a été placée au cœur du dispositif avec la mission de faciliter les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés du ministère. La mission « prospective et modernisation » a été supprimée et la « mission services déconcentrés » recentrée sur trois perspectives : la formation des personnels au processus de la déconcentration, la gestion de l'adéquation objectifs/moyens, l'information et l'évaluation. Au sein de la DAGPB, un bureau du contrôle de gestion et des services déconcentrés a été chargé de

suivre la répartition et la consommation des crédits, en liaison avec ses correspondants dans les directions sectorielles.

L'organisation du ministère de **l'intérieur** n'a pas beaucoup évolué au cours de la dernière période. Si la direction générale de l'administration assure sans conteste le pilotage des préfetures, celui des missions interministérielles des préfets est discrètement assuré, au sein de sa sous-direction de l'administration territoriale, par deux bureaux : les politiques territoriales de l'Etat, les affaires régionales et l'aménagement du territoire. Cette question renvoie au problème, déjà posé à plusieurs reprises, mais rarement traité, du rattachement explicite des préfets aux services du Premier ministre. Enfin, au ministère du **tourisme**, le bureau des délégations régionales, rattaché à la sous-direction des politiques touristiques, réduit à trois personnes, a été supprimé en 2002. De même, après avoir fait le constat dès 1998 qu'il lui fallait se réorganiser pour assumer le pilotage des services territoriaux, la direction de la **protection judiciaire de la jeunesse** n'a pas commencé à traduire cette exigence avant 2001.

Le problème du pilotage est encore plus complexe pour certains ministères ou directions qui doivent mobiliser des réseaux qui ne relèvent pas directement de leur autorité. C'est le cas du ministère chargé de **l'environnement**. L'article 3 du décret du 11 juin 1997⁵⁰ qui en définissait les attributions prévoyait en effet qu'au-delà des DIREN, relevant directement de lui, il disposait aussi de plusieurs directions et services d'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports et du logement, du ministère de l'agriculture et de la pêche, et du ministère de l'économie des finances et de l'industrie. Mais ce texte, muet sur les services déconcentrés relevant de ces directions, n'a pas facilité leur mobilisation directe autour des objectifs du ministère. En ce qui concerne la politique de l'eau, la Cour a constaté lors d'un récent contrôle, que la mobilisation des DIREN, même conjuguée au niveau local avec les divers dispositifs de coopération interministérielle mis en place, n'avait pas toujours permis une exécution efficace des politiques définies.

Symétriquement, certains réseaux déconcentrés dépendent de plusieurs ministères. Ainsi, l'autorité « fonctionnelle » sur les **DRIRE** relève d'un grand nombre de directions centrales de ministères différents. Pour un tiers de leur charge de travail, les DRIRE exercent leurs missions sous l'autorité des directions du ministère des finances. Le ministère de

50) Les termes de l'article 3 du décret du 11 juin 1997 ont été repris par celui du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable.

l'équipement est concerné par le contrôle technique des véhicules assuré par les DRIRE. Placée sous la double autorité des ministres chargés de **l'environnement** et de **l'industrie**, la direction de la sûreté des installations nucléaires pilote les divisions spécialisées des DRIRE qui, en outre, interviennent plus largement en matière d'environnement industriel sous l'autorité fonctionnelle du ministère de l'environnement. Enfin, elles assument plusieurs missions, notamment d'inspection du travail, pour le compte du ministère chargé de **l'emploi**. L'investissement de ces diverses administrations centrales est fort inégal. Très étroit en matière de contrôle des installations nucléaires, il est quasi inexistant dans d'autres domaines, notamment en matière d'énergies renouvelables. Il en résulte un enchevêtrement complexe de responsabilités peu favorable à la cohérence du pilotage et à l'évaluation efficace du fonctionnement et de l'allocation des moyens en personnels et en crédits.

×

Conjuguée à l'absence de réduction forte du nombre des directions d'administration centrale, la lente et hésitante gestation des structures de pilotage des services déconcentrés témoigne de la difficulté que rencontrent les ministères à s'adapter aux exigences de la déconcentration. Il est regrettable que la DIRE, destinataire de l'ensemble des textes concernant l'organisation des administrations centrales, n'ait pas assuré au-delà de 1998 le suivi d'ensemble des évolutions de structures liées à la déconcentration. En réalité, quand bien même elle en aurait eu les moyens, le pilotage interministériel de la réforme des administrations centrales exigerait une autorité politique dont la DIRE, au cours des dernières années, n'a sans doute pas disposé.

B – L'évolution des effectifs des administrations centrales

1 – Les effectifs réels des administrations centrales sont mal connus et n'ont pas été réduits dans les proportions préconisées

Au regard de l'objectif de réduction de 10 % des effectifs fixé en 1996, le Commissariat à la réforme de l'Etat avait dressé, la même année, un état précis des effectifs des administrations centrales au 31 décembre 1995 et défini des objectifs de réduction pour chacune d'entre elles.

Bien que l'objectif ait été fermement rappelé à nouveau en 1998 par une circulaire du Premier ministre, les évolutions enregistrées sont très éloignées des perspectives ainsi tracées.

La DGAFP publie depuis 1982, dans le « rapport annuel de la fonction publique de l'Etat », le nombre des emplois budgétaires d'administration centrale et leur part dans l'ensemble des emplois budgétaires. Elle relève que « *la proportion des emplois d'administration centrale varie très peu dans le temps et demeure aux alentours de 2 %*. Cette proportion, qui avait tendance à baisser depuis plusieurs années, a légèrement augmenté en 2001 » sous l'effet de la progression des effectifs des ministères de l'intérieur, des affaires sociales et, surtout, de la défense.

En ce qui concerne les effectifs réels, aucun tableau n'est publié dans le rapport, la DGAFP estimant « périlleux de publier des chiffres sur lesquels aucun consensus n'est encore établi. Le bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la DGAFP a tenté une première classification à partir de la nomenclature des services utilisée par l'INSEE. Mais cette classification demande à être validée ; si, pour certains services, la distinction est clairement établie entre administration centrale et services déconcentrés, pour d'autres, il est plus difficile de trancher ».

Le mode de comptabilisation des effectifs d'administration centrale n'est, en effet, pas clairement arrêté⁵¹. La définition juridique, au sens de l'article 2 de la loi d'orientation du 6 février 1992, conduit à regrouper « *les services auxquels sont confiées les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial* ». Cette définition ne prend pas en compte les services à compétence nationale, introduits par le décret du 9 mai 1997, qui ne sont ni des administrations centrales, car chargés de tâches opérationnelles échappant à l'énumération du décret de 1992, ni des services déconcentrés puisqu'ils peuvent exercer leurs compétences à l'échelle nationale aussi bien que dans un ressort territorial restreint⁵². Au sens budgétaire, l'administration centrale correspond aux emplois ouverts par la loi de finances au titre des corps d'administration centrale. Au sens fonctionnel enfin, il convient de retenir les emplois réellement affectés. Or, à maintes reprises, la Cour a relevé de nombreuses et graves incohérences dans la combinaison que les ministères font de ces trois approches.

Ainsi, dans son rapport public annuel de 2002, la Cour a relevé qu'au ministère de **l'économie et des finances**, le clivage statutaire entre

51) Dans son rapport public particulier de décembre 1999 sur la fonction publique de l'Etat, la Cour a mis l'accent, plus largement, sur les difficultés de comptabilisation des effectifs des administrations.

52) Cas de certains musées nationaux.

personnels d'administration centrale et de services déconcentrés, quoique toujours lourd de conséquences pratiques, n'a plus de guère de sens quand, par le biais de simples mises à disposition, plus de 5.300 agents des réseaux déconcentrés travaillent dans les services centraux aux côtés de 6 200 agents à statut d'administration centrale. La crédibilité du nouvel agrégat « administration générale et services communs » est en cause dans la mesure où les effectifs réels de l'administration centrale dépassent de 40 % ses effectifs budgétaires du fait de ces mises à disposition. La part des agents provenant des services déconcentrés varie fortement d'une direction à l'autre : supérieure à 60 % dans les directions des douanes et de la comptabilité publique, elle est inférieure à 20 % au budget et au trésor. En 1999, la fusion des secteurs des finances et de l'industrie s'est accompagnée d'un accroissement très significatif de la part de l'administration centrale dans l'ensemble des services, qui ne résulte pas, en réalité, d'une « reconcentration » brutale, mais de l'effet mécanique de l'intégration des emplois des DRIRE et des divers services à compétence nationale dans les effectifs de centrale.

Dans son rapport public d'avril 2001 sur la fonction publique de l'Etat, la Cour a également relevé que les agents des services déconcentrés mis de fait à disposition de l'administration centrale du ministère de la **justice** représentaient un cinquième des effectifs de cette administration. N'étant gérés ni budgétairement ni administrativement par la direction de l'administration générale et de l'équipement, ils ne sont pas intégrés dans le suivi des effectifs. Le ministre a expliqué que cette situation tenait à « *l'insuffisance réelle des effectifs reconnue par plusieurs rapports et au fait que la définition et la mise en œuvre de politiques davantage territorialisées impliquait le recours à ces personnels* ». Il a ajouté que « *cette pratique, d'ailleurs n'est pas propre au ministère de la justice* ». Les régularisations opérées récemment n'ont pas fait disparaître totalement le recours à cette pratique.

Dans le même rapport public, la Cour a relevé en effet une situation comparable au ministère de **l'emploi et de la solidarité**. De nombreux agents (234 en 1999) y sont rémunérés sur crédits et non sur emplois budgétaires. Plus de 200 agents des services déconcentrés (dont une part importante de catégorie A) sont mis à la disposition des directions centrales tandis que plus de 500 autres proviennent de divers établissements et associations sous tutelle du ministère.

De même, comme l'a constaté la Cour lors d'un récent contrôle, les effectifs de la direction de l'eau du ministère de **l'environnement** ont augmenté de 15 % entre 1995 et 2000 grâce à la mise à disposition d'agents contractuels, sans aucune base juridique, par les différentes

agences de l'eau⁵³. Ces agents ont été, de surcroît, répartis dans l'ensemble des services de la direction bien au-delà de la seule sous – direction en relation avec les agences.

Le ministère de l'**éducation**, souvent présenté comme particulièrement bureaucratique et hypertrophié, est en réalité celui dont les effectifs centraux, rapportés aux masses budgétaires en cause, sont les plus faibles et l'un de ceux qui enregistrent en fait la réduction la plus sensible et continue. Ils ont diminué de 12 % entre 1997 et 2001 pour atteindre environ 3 900 agents en 2002, prolongeant une tendance antérieure puisqu'ils avaient déjà diminué de 31,1 % entre 1985 et 2001 dont 16,5 % de 1985 à 1993. Bien que tout à fait notable, cette réduction reste pourtant inférieure aux prévisions du rapport « Centrale 2000 » qui relevait que la moitié des agents étaient alors occupés à des tâches de pure gestion et préconisait en conséquence la réduction de moitié des effectifs.

Au ministère de l'**économie et des finances**, sur la base des seuls emplois budgétaires, la décroissance des emplois et des effectifs en « équivalent agent à temps plein » est restée modeste au cours des années qui ont précédé l'intégration des services de l'industrie, surtout au regard des gains de productivité dus aux techniques modernes de traitement de l'information. On note une réduction très marquée entre 1983 et 1990, une stabilisation quasi complète ensuite, puis une légère réduction entre 1997 et 1998. Sur quinze ans, le taux moyen annuel de diminution des emplois s'établit à 0,48 %.

Les effectifs budgétaires de l'administration centrale du ministère de l'**agriculture** qui étaient de 2 075 titulaires et contractuels en 1981, étaient redescendus à 1 996 en 1990 pour remonter à 2 032 en 2000 et 2 024 en 2001⁵⁴.

L'effectif de l'administration centrale de la **culture** a décliné de 1 425 à 1 373 entre 1991 et 1995. Avec l'intégration des services de l'architecture, il est passé à 1 467 agents contractuels et titulaires, s'est stabilisé à environ 1 442 agents au cours des trois années suivantes avant de retrouver en 2000 le niveau de 1996, alors que l'objectif était de le ramener à 1 394.

En tout état de cause, il conviendrait d'apprécier le rapport entre les effectifs des administrations centrales et ceux des services déconcentrés qu'ils ont à piloter, et, à cette fin, de tenir compte des

53) Le ministère a informé la Cour que la situation de ces personnels sera définitivement régularisée en 2004.

54) Bilan social du ministère

profondes différences d'organisation des divers réseaux, qui peuvent justifier des écarts importants.

Sans doute l'objectif fixé en 1996 était-il ambitieux, mais il est regrettable que l'évolution des effectifs réels des administrations centrales, qui constitue l'un des indicateurs du degré de performance de la gestion de l'Etat, ait cessé de faire l'objet d'une analyse détaillée et d'une politique attentive.

×

L'effort engagé par la DIRE en 1996 pour analyser les effectifs aux regard des missions et définir des objectifs d'évolution n'a pas été poursuivi.

En outre, quelles que soient les difficultés rencontrées, il est regrettable que la DGAFP ne soit pas en mesure, faute de consensus sur les définitions, d'évaluer les effectifs réels d'administration centrale.

Compte tenu de la confusion fréquente entre les politiques de déconcentration des compétences, des personnels et des moyens d'une part et la politique de délocalisation de certains services d'administration centrale d'autre part, il faut enfin rappeler que la délocalisation en province d'un service d'administration centrale, qui peut se justifier en terme d'aménagement du territoire, ne saurait être confondue avec une démarche de déconcentration dès lors que les compétences et les moyens du service sont transférés à l'identique.

La création, par un décret du 14 janvier 2002 d'un comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP) par fusion du « comité de décentralisation » et de la « mission pour l'implantation des emplois publics » devrait aider à clarifier les démarches en cause.

2 – Le renforcement des administrations centrales en personnel de conception reste faible au regard de leurs missions de pilotage

La plupart des administrations centrales estiment souffrir d'une pénurie de cadres susceptibles d'assumer les modes nouveaux de pilotage de leurs services déconcentrés. C'est d'ailleurs pour mieux y parvenir qu'elles ont eu souvent recours, on l'a vu plus haut, à des formules diverses et peu satisfaisantes de mise à disposition. Au-delà, on note cependant depuis peu un effort, plus ou moins sensible selon les ministères, de renforcement de l'encadrement.

Si les effectifs globaux du ministère de l'économie et des finances ont enregistré une légère diminution globale entre 1983 et 1998, les

emplois et les effectifs des titulaires de catégorie A ont progressé faiblement (de 57 emplois sur la même période).

Dans son rapport d'avril 2001 sur la fonction publique de l'Etat, la Cour relevait, au ministère de la **justice**, un rééquilibrage limité en faveur des effectifs de catégorie A et la tendance à la décroissance de la catégorie C. Le ministre répondait que cette orientation s'est fortement accentuée au cours de la dernière période, les effectifs de catégorie A (hors contractuels) imputés sur le budget de l'administration centrale étant passés de 490 en 1998 à 535 en 2001.

Au ministère de **l'éducation nationale**, la direction de l'administration a conduit des enquêtes dites MAM (« missions-activités-moyens ») qui visent à évaluer l'adéquation des moyens humains aux quatre fonctions de conduite des politiques (orientations, animation, interventions, pilotage des moyens), de gestion des ressources humaines, d'expertises (juridique, internationale, communication, prospective) et de fonctionnement (logistique, secrétariat). Selon le bilan social pour 2000, la part des effectifs affectés à la conduite des politiques variait de 33 % pour la direction des affaires financières à 72 % pour la direction de l'enseignement scolaire. Les emplois de catégorie A sont pourtant encore loin d'être dominants puisqu'ils ne représentent que 43 % des agents contre 23 % pour la catégorie B et 35 % pour la catégorie C, ce qui a motivé la création de 30 emplois d'administration centrale dans la loi de finances pour 2002.

En revanche, mais on a vu plus haut que c'était au prix d'un recours massif aux mises à disposition, la structure et le profil des personnels de la **direction de l'eau** sont bien ceux d'une administration de mission : en 1995, les agents de catégorie A étaient au nombre de 66, soit 66 % du total ; ils sont 79 en 2000, soit 65 %. Les agents de catégorie B sont passés de 16 à 17 soit 14 % et ceux de catégorie C de 23 à 25 soit 20 %⁵⁵.

On ne peut que regretter que la DIRE, pas plus que la DGAFP, n'exploite les bilans ministériels, certes incomplets et hétérogènes, pour dresser l'état du renforcement qualitatif des capacités de pilotage des administrations centrales.

×

⁵⁵) Dans l'ensemble, il s'agit d'un personnel relativement jeune (âge moyen de 42 ans), largement féminisé (49 %), possédant en majorité une formation scientifique ou technique, apparemment bien adapté aux tâches de la direction. Mais on a vu que ce résultat était obtenu, notamment, par le recours à des mises à disposition irrégulières de personnels des agences de l'eau.

Autant que l'allègement des charges de travail des administrations centrales, la déconcentration a pour corollaire la mutation profonde de leurs attributions et des compétences attendues de leurs agents. La substitution d'un système de pilotage central par objectifs à la logique, d'application encore récente, au nom de laquelle il était normal d'intervenir directement dans le fonctionnement des services déconcentrés, par la multiplication des directives et instructions tatillonnes et la maîtrise étroite des moyens budgétaires, y compris, le cas échéant, des crédits délégués, appelle une évolution ample et durable des profils de postes des fonctionnaires et de l'organisation des services d'administration centrale.

Comme l'ont montré diverses tentatives demeurées vaines, la fixation a priori d'un objectif de réduction du nombre d'agents n'a guère de sens et surtout d'effet, si elle n'est pas précédée, dans chaque ministère, d'un effort très méthodique de définition des nouvelles fonctions exercées et de leur impact en termes organisationnels et humains au niveau national comme au niveau local. L'accomplissement dans des conditions optimales des missions désormais essentielles de définition des objectifs en fonction des orientations nationales et des dynamiques territoriales, de développement des diverses formes de dialogue de gestion et de contractualisation, de généralisation du contrôle de gestion et d'extension des capacités d'analyse prospective et d'évaluation, commande l'évolution des structures, des effectifs, des niveaux de formation et de responsabilité, et des méthodes de management.

L'estimation des adaptations nécessaires des administrations centrales dépend maintenant, dans une large mesure, des modalités de mise en œuvre de la LOLF, et plus précisément de la définition qui sera retenue des « missions » et des « programmes ». Au-delà de la réforme de la présentation du budget de l'Etat, cette dernière devrait en effet clarifier de manière déterminante le découplage qui a commencé à s'opérer dans les ministères, en ordre dispersé, entre les fonctions stratégiques et les fonctions opérationnelles. Il est, par conséquent, d'autant plus regrettable qu'aucun service interministériel ne soit en mesure de fournir l'analyse et le bilan des expériences récentes.

II – La définition des objectifs des services déconcentrés

En confiant à l'administration centrale un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle, les textes de 1992 impliquaient le passage de la conception traditionnelle de gestion centrale des moyens à un pilotage par les objectifs et les résultats. A maintes reprises, la Cour a eu l'occasion d'insister dans ses rapports publics à la fois sur la nécessité de l'expression claire des objectifs poursuivis, condition de toute évaluation ultérieure, et sur la difficulté d'y parvenir pour les administrations centrales. Ainsi, dans son rapport public annuel de 2000, elle relevait que la politique d'aide à l'habitat privé était dépourvue d'objectifs clairs. Dans le rapport annuel suivant, elle faisait la même constatation en ce qui concerne la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) et celle du dispositif d'aide à l'amélioration des conditions de travail, dont les objectifs demeuraient peu lisibles en dépit (ou peut-être à cause) de cinq circulaires ministérielles publiées entre 1989 et 1999. A nouveau, dans son récent rapport public particulier sur le fonctionnement du système éducatif, la Cour met en évidence à quel point les objectifs visés, pourtant formulés par un texte législatif, sont restés ambigus et parfois contradictoires.

La gestion des services déconcentrés pose, de surcroît, le problème de l'adaptation de ces objectifs nationaux à la diversité des territoires. Cette préoccupation ne s'exprime explicitement que depuis peu. *« Pendant longtemps, l'administration a fonctionné sur la fiction d'un territoire homogène justifiant des instructions impératives et uniformes associées à des moyens censés être équivalents pour l'ensemble des circonscriptions administratives »*⁵⁶. L'élaboration et la mise en œuvre progressive d'une politique d'aménagement du territoire a fait prendre conscience peu à peu des profondes disparités existant entre les régions, les départements, et en leur sein, et de la nécessité d'en tenir compte explicitement dans l'allocation des moyens des services déconcentrés de l'Etat.

Dans le cadre défini par la circulaire du 3 juin 1998, les « programmes pluriannuels de modernisation » (PPM) ont constitué la première démarche visant à expliciter les orientations stratégiques de chaque ministère. Dans la pratique, toutefois, les plans élaborés pour la période 1999-2001 évoquent les missions des ministères dans des termes

⁵⁶) Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, avril 2001, « la mise en place des indicateurs de résultats dans trois ministères ».

trop généraux pour fonder des objectifs de pilotage des services déconcentrés. C'est ainsi que le ministère de l'**intérieur** a décrit en une dizaine de pages « *les quatre enjeux prioritaires d'adaptation de son action* » : participer activement à la réforme de l'Etat, promouvoir la police de proximité, moderniser les structures de gestion de crise, s'adapter au nouveau contexte européen et international. De même, pour traduire les missions de l'Etat dans son champ d'intervention, le ministère de l'**environnement** évoque en cinq pages : « *les attentes des Français* », « *les missions de prévention de risques et de protection du patrimoine* », « *la marche vers le développement durable* », « *les conséquences de la construction européenne* » et des « *missions qui conduisent à une administration en constante évolution* ». Les exemples pourraient être multipliés qui démontrent que les PPM ont été élaborés sans véritable méthode de concertation préalable avec les services déconcentrés de chaque ministère. Comme l'a constaté le rapport de synthèse établi en juillet 1999 par la DIRE et la DGAFP, « *l'association des services déconcentrés [à l'élaboration des plans] a été variable. Quelques ministères ont consulté les groupements représentant les chefs de services déconcentrés (...). D'autres ont adressé le projet en phase terminale à tous les chefs de services déconcentrés* ».

Ce n'est qu'avec l'élaboration des schémas de services collectifs puis des directives nationales d'orientation, que s'est exprimée la volonté de définir une méthode de formulation explicite des objectifs locaux des politiques publiques. Les relations entre les directions d'administration centrale et leurs services déconcentrés ont commencé à passer progressivement d'un système dans lequel la régulation des priorités en fonction des moyens se fait généralement de façon implicite, au niveau de l'exécution, à un système de choix explicite en amont, après une réflexion collective, des objectifs et des moyens des politiques publiques, en fonction des enjeux identifiés sur l'ensemble des territoires de la République.

Cette évolution se conjugue aujourd'hui avec les perspectives ouvertes par la nouvelle loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 qui conforte, à maints égards, la logique de la gestion par les objectifs et les résultats, présente dans les textes sur la déconcentration, mais le fait dans le cadre de « missions » et de « programmes » nationaux dont l'articulation avec la territorialisation des gestions et des politiques publiques a fait récemment l'objet de difficiles arbitrages.

A – Les dispositifs nationaux de définition des objectifs territoriaux

1 – Les schémas de services collectifs constituent une première tentative de définition systématique, cohérente mais limitée, d'adaptation territoriale des politiques publiques

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT) du 25 juin 1999, qui a modifié la loi du 4 février 1995 d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, a prévu l'élaboration de schémas de services collectifs définissant les choix stratégiques des principales politiques publiques, à l'horizon de vingt ans. Si le législateur a voulu que leur formulation tienne compte de la diversité des enjeux exprimés dans les régions et départements, et du rôle grandissant des collectivités locales, il a d'abord insisté sur la nécessité de renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Afin de concourir à la réalisation des choix stratégiques d'aménagement ainsi qu'à la cohésion du territoire national, l'Etat doit assurer notamment *« la présence et l'organisation des services publics sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité et de répondre à l'évolution des besoins des usagers (...) »*. Ainsi, la planification « descendante » et l'offre standardisée d'équipements publics sont abandonnées pour faire place à une planification « ascendante » attentive aux besoins collectifs, qui reconnaît le droit des régions d'établir leur propre stratégie et s'appuie sur une large concertation. Les schémas de services collectifs ont été conçus comme des instruments de pilotage central des réseaux d'un Etat déconcentré qui, dans le contexte de la décentralisation et de l'ouverture européenne, reste garant de l'équité entre les territoires, notamment en veillant à la présence équilibrée des équipements et services publics.

Conformément à cette loi, neuf grands secteurs, considérés comme déterminants, ont fait l'objet d'un schéma de services collectifs approuvé, au terme d'une longue procédure, par un décret du 18 avril 2002 : l'enseignement supérieur, la culture, la santé, l'information et la communication, l'énergie, les transports de voyageurs et de marchandises, les espaces naturels et ruraux et le sport. Il est encore trop tôt pour porter une appréciation définitive sur cette procédure. On peut seulement constater, à ce stade, qu'elle a largement mobilisé les administrations centrales et les services déconcentrés, les collectivités locales et les milieux professionnels concernés. Néanmoins, dans les

domaines particuliers où elle a eu l'occasion d'en examiner la mise en œuvre, la Cour a constaté les limites de cette tentative de définition prospective et concertée des objectifs essentiels de l'action de l'Etat.

Le schéma de services collectifs de **l'enseignement supérieur** devait s'articuler avec le plan « Université du troisième millénaire » (U3M), annoncé dans son principe par le ministre de l'éducation nationale au cours de l'été 1997 et entériné par le Premier ministre le 17 novembre 1997. Lors d'un récent contrôle, la Cour a constaté que le plan U3M a été engagé sans bilan précis du plan « Université 2000 » qui l'a précédé, ni inventaire global du patrimoine universitaire. Peu d'académies ont conduit une réflexion approfondie sur U3M dont les grands axes devaient servir de base à des schémas régionaux dont cinq seulement sont aujourd'hui mis en forme. De surcroît, les contrats Etat-région ont été conclus entre janvier et juillet 2000, bien avant la publication du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur, intervenue le 18 avril 2002. Le schéma s'est borné, en réalité, à reprendre pour l'essentiel les contenus des contrats, à l'exclusion des travaux de sécurité et des « grands projets », pris en charge par l'Etat seul. On ne saurait s'étonner, dans ces conditions, que certaines opérations inscrites aux contrats Etat-région soient plus la transcription de l'issue de négociations locales que l'adaptation à la diversité des territoires des objectifs stratégiques arrêtés au niveau national, au terme d'arbitrages explicites.

Le rapport du Sénat⁵⁷ portant avis sur le projet de décret approuvant les schémas de services collectifs reconnaît, concernant le schéma relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, le caractère novateur de cette démarche qui vise à fonder la politique de l'Etat dans ce domaine sur la définition d'une stratégie territoriale concertée avec les acteurs locaux et cohérente par rapport aux enjeux de développement économique. Mais il met en évidence, par ailleurs, la faiblesse de la dimension prospective de l'exercice qui raisonne à environnement constant, à partir de l'offre existante, sans prendre suffisamment en compte l'évolution de la demande.

Le schéma de services collectifs de la **culture** est, lui aussi, à ce point général et théorique, en dépit de l'ampleur des travaux qu'il a suscités, que les services n'ont aucun mal à s'y conformer. En effet, partant d'un « état des lieux » qui fait le triple constat de l'inégal accès des citoyens à la culture, de la profonde mutation des rapports individuels et collectifs à cette dernière et de l'importance du partenariat entre l'Etat

57) Rapport n° 395 de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, juin 2001.

et les collectivités territoriales, il fixe cinq objectifs très larges : l'égal accès de tous aux pratiques artistiques et culturelles, le soutien à la création, la mise en valeur du patrimoine, la meilleure contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'affirmation du rôle de régulation et d'harmonisation de l'Etat. Mais ni les objectifs de rééquilibrage entre les régions ni la stratégie et l'organisation susceptibles de redonner un rôle moteur aux services déconcentrés de l'Etat dans ce domaine de compétences très partagé ne sont autrement précisés.

La valeur ajoutée des schémas de services collectifs reste à démontrer dans le domaine de la **santé**. Dans son rapport de 2000 sur la sécurité sociale, la Cour a considéré que la place du schéma de services collectifs sanitaires était incertaine par rapport aux documents existants de planification que sont les schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS). Elle a souligné la difficulté à articuler une planification quinquennale sur l'hôpital avec une planification à vingt ans portant sur l'ensemble des problèmes de santé et des solutions à retenir pour les prendre en charge.

Au total, l'intérêt et les limites de la procédure des schémas de services collectifs ont été assez clairement établis, outre les observations de la Cour, par les groupes de travail constitués pour avis au sein des deux assemblées parlementaires⁵⁸. L'instauration de cette procédure novatrice traduit la volonté de concilier, d'une part, la nécessaire « territorialisation » des politiques publiques, préoccupation partagée désormais par toutes les administrations centrales disposant de réseaux déconcentrés, et d'autre part, la préservation de la cohésion sociale et territoriale du pays, en prenant en compte, en amont, dès le stade de la définition des objectifs des grandes politiques publiques, les disparités entre les régions et les départements. Cependant, la première génération de schémas a montré toute la difficulté de l'exercice due à une capacité insuffisante de projection et de prospective, en l'état actuel, à l'échelon des administrations centrales comme au niveau régional.

2 – Les ministères ont mis en œuvre de manière fort inégale les directives nationales d'orientation des services déconcentrés

Traditionnellement, les services centraux adressaient en début d'année à leurs services « extérieurs » des circulaires leur précisant les moyens dont ils pourraient disposer au cours de l'année, avant de les notifier et de les déléguer au fil des mois. La conception de ces circulaires

58) Cf. le rapport n° 3162 de l'Assemblée nationale, « Aménagement des territoires : un avis sur les schémas de services collectifs » (juin 2001).

variait sensiblement selon les ministères et parfois entre les directions d'un même ministère. Leur multiplication allait évidemment à l'encontre de l'esprit de la déconcentration. Deux circulaires du ministre du budget, datées des 6 février 1995 et 6 février 1996, ont prescrit de les unifier, par ministère ou par grand domaine, en rappelant « *qu'au vu des textes récents faisant de la déconcentration le principe de gestion des services de l'Etat, il importe de limiter le nombre et le volume des circulaires et instructions transmises par les administrations centrales à leurs services déconcentrés. La définition des objectifs poursuivis et des règles d'emploi des crédits qui en découlent, de même que la définition des dispositifs de suivi et de mesure des résultats, ne sont pas incompatibles avec un effort de simplification et d'allègement des instructions* ».

Les circulaires du Premier ministre des 28 juillet 1995 et 4 juillet 1996 relatives à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat, précisées par le Comité interministériel de réforme de l'Etat du 28 novembre 1996, ont prévu que « *chaque ministre notifiera les crédits de fonctionnement et d'intervention déconcentrés, en précisant les objectifs à atteindre pour la mise en œuvre des politiques publiques ainsi que les modalités de compte-rendu sur l'emploi des crédits délégués* ». Dans la perspective tracée par la circulaire du Premier ministre en date du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, qui devaient avoir pour objet « *de déterminer les orientations stratégiques du ministère, de formaliser une volonté collective d'assurer avec efficacité les missions entrant dans ses attributions* », le CIRE du 13 juillet 1999 a donné la forme de « *directives nationales d'orientation* » (DNO) aux instructions annuelles adressées par les administrations centrales à leurs services déconcentrés.

Il a fallu attendre le début de l'année 2001 pour que, au terme d'une concertation interministérielle fort laborieuse et de plusieurs réunions du « réseau interministériel des modernisateurs », regroupant les hauts fonctionnaires chargés de la modernisation dans les différents ministères, ces décisions reçoivent enfin une traduction précise dans la circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001.

Cette circulaire constate que, dans les relations qu'elles entretiennent avec leurs services déconcentrés, les administrations centrales n'ont pas tiré toutes les conséquences de la politique visant à accroître la responsabilité de ces derniers dans la mise en œuvre de l'action de l'Etat. « *Dans leur mode actuel, ces relations restent en effet trop souvent marquées par des habitudes anciennes, conduisant à un empilement de circulaires mal hiérarchisées, et plus volontiers consacrées à la description minutieuse de prescriptions de procédure qu'à la définition d'objectifs et à l'expression d'exigences en termes de*

résultat ». Véritables documents de référence fixant le cadre général de l'action de l'Etat, les DNO doivent permettre « *de mieux faire la part entre ce qui relève du pilotage central et ce qui doit être laissé à la responsabilité des autorités déconcentrées* ».

La circulaire confirme la double fonction stratégique dévolue aux administrations centrales : préparer la définition des politiques publiques et piloter l'action des services déconcentrés en vue de leur mise en œuvre. Les DNO sont des instruments destinés à rendre « *plus cohérent* » le pilotage central dans chaque ministère, par une meilleure hiérarchisation des priorités, grâce à l'unification et la simplification des multiples instructions sectorielles publiées, et la mise à jour des dispositions toujours en vigueur sous la forme d'instructions durables. A ce titre, les DNO doivent tenir compte des priorités à vingt ans définies dans les schémas de services collectifs. A court terme, la recherche de la cohérence doit passer aussi par l'instauration d'un « *pilotage par objectifs* ». Ainsi, à l'exception des domaines qui, du fait notamment de leur forte dimension technique, nécessitent une définition unique au niveau central des modes d'intervention de l'Etat, les DNO doivent s'écarter de l'approche procédurale et privilégier la définition d'objectifs valables sur l'ensemble du territoire national ; les services déconcentrés restant libres de définir, sous la direction des préfets, les conditions de mise en œuvre des politiques correspondantes, dans une « *logique de projet* » par opposition au « *rôle de guichet* » dans lequel ils ont souvent été cantonnés⁵⁹. Pour rendre effectif ce principe de responsabilité, les orientations contenues dans les DNO doivent laisser une réelle marge de manœuvre aux services territoriaux et favoriser l'instauration de relations « *contractualisées* » avec les administrations centrales ainsi que le recours aux divers outils de gestion déconcentrée.

Enfin, la circulaire du Premier Ministre du 8 janvier 2001 anticipe sur les orientations de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 quand elle impose aux DNO de prévoir le développement de tableaux de bord et d'outils d'analyse des coûts permettant aux services déconcentrés de contrôler les actions qu'ils mènent, mais aussi des dispositifs de retour d'information permettant aux administrations centrales de renforcer leur capacité d'évaluation des politiques publiques.

59) Il faut noter, à cet égard, que les DNO doivent, aux termes de la circulaire, constituer un cadre favorable à l'élaboration des « projets territoriaux », document de définition de la stratégie de l'action de l'Etat dans le département ou la région. L'analyse des conditions de mise en œuvre des projets territoriaux est abordée dans la troisième partie du présent rapport.

En convenant qu'il était « *prématuré d'établir une synthèse des travaux engagés* », la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) a procédé en septembre 2001 à un rapide bilan sur la seule base des réponses à un questionnaire adressé aux ministères. Elle constatait que « *la grande majorité des ministères s'est engagée dans l'élaboration de DNO, de nombreux ministères considérant qu'ils disposent d'ores et déjà de circulaires dont la nature est proche de celle d'une DNO (ministère de la justice, ministère de l'éducation nationale)* ». Elle relevait que « *certains ministères ont choisi d'établir une DNO ministérielle globale (ministère de l'équipement, des transports et du logement, ministère de l'emploi et de la solidarité – secteur santé-solidarité, ministère de l'emploi et de la solidarité – secteur travail-emploi), alors que d'autres retiennent une démarche par grandes politiques publiques (ministère de l'agriculture et de la pêche)* ». Elle notait enfin que « *peu d'informations sont disponibles sur les méthodes d'élaboration des DNO, mais plusieurs ministères ont intégré une consultation des services déconcentrés (ministère de l'emploi et de la solidarité)* ».

Les travaux récents de la Cour permettent de préciser la situation dans plusieurs ministères et font apparaître une situation assez contrastée.

Un premier groupe de ministères, non des moindres au regard du nombre d'agents employés, n'a pas jugé utile de donner suite à la circulaire du Premier ministre et s'est abstenu de diffuser une directive nationale d'orientation en 2001, voire en 2002.

Ainsi, au ministère de **l'éducation nationale**, la seule directive unifiée est la circulaire de rentrée que le ministre adresse chaque année aux recteurs. A l'évidence, elle ne répond pas aux critères définis par la circulaire du 8 janvier 2001. Pourtant, il n'a pas été décidé d'élaborer une véritable DNO pour 2002 ni pour 2003. Le ministère n'a même pas encore unifié ses circulaires d'emploi des crédits déconcentrés. En effet, les moyens de fonctionnement des services déconcentrés font l'objet de lettres de notification annuelles des crédits prélevés sur le chapitre 34-98. Les autres dotations concourant au fonctionnement du système éducatif ne donnent pas lieu à une circulaire annuelle unique d'utilisation, mais à des circulaires sectorielles ponctuelles et nombreuses, non soumises au visa du contrôleur financier central, diffusées lors de la mise en œuvre d'actions traditionnelles (crédits pédagogiques ou de formation continue), nouvelles (développement des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement) ou particulières (relèvement des plafonds ouvrant droit à bourses).

De même, le ministère de **l'économie des finances et de l'industrie** n'a pas davantage établi de directive unique, synthétisant les

différentes circulaires d'emploi des crédits déconcentrés inscrits à son budget, ce qui peut s'expliquer, sans toujours se justifier, par le cloisonnement de ses divers réseaux. Ces circulaires qui prennent des formes variables d'une direction à l'autre ne sont pas formellement soumises au visa du contrôleur financier. La direction générale des impôts (DGI), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) adressent chacune leurs instructions budgétaires en début d'année aux délégués inter-régionaux des impôts et aux trésoriers payeurs généraux. L'INSEE produit une « *note de service relative au plan de financement et au budget de fonctionnement des services déconcentrés* ». La direction des relations économiques extérieures (DREE) élabore un « *guide de gestion* » consultable sur l'intranet du ministère. Seule la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI) adresse à chaque DRIRE, dans les formes requises par la circulaire du Premier ministre sur les DNO, une note de cadrage qui précise les conditions d'emploi des crédits alloués.

Le ministère de **l'intérieur**, quant à lui, a décidé de reporter, à la fin de l'année 2003, l'élaboration d'une DNO. Il a préféré consacrer tous ses efforts, au cours des années 2001-2004, à la mise au point d'un plan pluriannuel pour les préfetures (PAPP) dont l'objet est de préciser les missions prioritaires de ces dernières et l'organisation de leurs relations avec l'administration centrale.

Le ministère chargé de **l'environnement** avait, au printemps 2002, élaboré un projet de directive témoignant d'un effort de réflexion sur les priorités de ce ministère. On y dénombrait les actions et sous-actions découlant des orientations prioritaires. Le changement de gouvernement a pour l'instant différé la publication de ce texte.

Un deuxième groupe de ministères, sans s'être encore formellement engagés dans l'exercice d'élaboration d'une DNO, a opté pour des démarches qui, bien que partielles et plus progressives, n'en ont pas moins obtenu des résultats positifs.

Le ministère de **l'agriculture** est dans ce cas. Il s'est refusé à élaborer une directive nationale couvrant l'ensemble des missions du ministère, lui préférant des directives par secteurs comme la forêt, le développement durable et la sécurité alimentaire. Ainsi, une première DNO en matière de sécurité alimentaire et phytosanitaire a été signée fin décembre 2002. En outre, le dispositif d'encadrement des projets stratégiques des DRAF et DDAF⁶⁰, pallie en partie les inconvénients de l'absence de DNO. En revanche, la directive conjointe des ministères

60) Voir le point 4 du II-B de ce chapitre.

chargés de l'agriculture et de l'environnement explicitant les priorités des DRAF et DDAF dans le domaine de l'environnement, annoncée dans une circulaire commune du 20 septembre 2000, n'a pas vu le jour.

Enfin, les ministères qui se sont vraiment engagés dans l'unification de leurs circulaires d'emploi des crédits déconcentrés forment un troisième groupe au sein duquel, à nouveau, une grande diversité de situations peut être observée.

Dans certains cas, relativement fréquents, les DNO, si elles ont le mérite d'exister, contiennent des orientations trop générales. Ainsi, le ministère chargé **de la culture** est le premier, au terme d'un effort entrepris dès le début des années 1990, à avoir unifié ses circulaires d'emploi des crédits déconcentrés, parvenant à adresser aux préfets (à l'attention des DRAC), fin janvier ou début février, une circulaire unique répondant à cet objet. Il a également été l'un des premiers à se conformer à la circulaire du 8 janvier 2001 sur les DNO. Datée du 9 février, la directive nationale d'orientation pour 2001 de ce ministère diffère des circulaires antérieures d'emploi des crédits déconcentrés sur plusieurs points. Dans sa première partie, la directive vise à définir les grands objectifs de la politique « *d'aménagement du territoire* » conduite par le ministère avec les collectivités locales, marquée notamment « *par un renforcement du partenariat, accompagné d'une simplification des procédures, par une clarification des responsabilités, par une coordination des politiques culturelles dans un souci de cohérence* ». Ces objectifs sont au nombre de quatre : le soutien à la création et à la diversité culturelle ; l'égal accès de tous à la culture ; l'enrichissement, la conservation et la valorisation des patrimoines, notamment du 20^{ème} siècle ; le développement des technologies modernes. Sept pages d'annexes recensent les textes et circulaires applicables à chaque domaine d'activité et les accompagnent « *d'indications techniques d'emploi des crédits* ». Enfin, la directive comporte des tableaux qui indiquent, globalement et par direction, les crédits déconcentrés alloués aux DRAC en 2001, selon la même présentation par chapitre budgétaire que dans les circulaires d'emploi antérieures. La DNO pour 2002, transmise le 10 janvier, est essentiellement une actualisation de la précédente, conformément à la logique pluriannuelle de la démarche.

Si la DNO du ministère de la culture constitue donc un progrès manifeste par rapport à la situation antérieure, dans la mesure où elle est bien un instrument de simplification des instructions de l'administration centrale aux services déconcentrés, elle est loin de respecter les autres critères de définition des DNO contenus dans la circulaire du 8 janvier 2001. En particulier, les objectifs qui demeurent très généraux et sans liaison aisée à établir avec le montant des dotations allouées ne

constituent pas un cadre suffisant à la responsabilisation des services territoriaux.

Le ministère de la **jeunesse et des sports**, qui publie depuis 1998 une circulaire annuelle adressée aux préfets (8 décembre 1998, 29 décembre 1999 et 29 décembre 2000) sur « *la mise en œuvre par les services déconcentrés des orientations prioritaires du ministère* », est dans une situation comparable. Elaborée par la direction chargée de l'administration et des finances, la DNO du ministère reste cantonnée dans les généralités, dès lors que les moyens de fonctionnement et d'intervention sont précisés par ailleurs. Elle ne répond que partiellement aux prescriptions de la circulaire du Premier ministre, car elle consiste essentiellement en une juxtaposition d'indications d'ordre général dans lesquelles il est difficile d'identifier des priorités traduisibles en termes opérationnels.

Le ministère chargé de la **santé et de la solidarité** semble avoir fait davantage d'efforts pour se conformer à l'esprit comme à la lettre de la circulaire définissant les DNO. Avant même la publication de cette dernière, la direction de l'administration générale du personnel et du budget du ministère avait mis en place une procédure expérimentale d'allocation des ressources qui associait les DRASS et DDASS de trois régions en 1998 (Picardie, Bretagne et Rhône-Alpes) puis six autres en 1999. Cette circulaire annuelle d'objectifs, d'instruction et de notification des moyens des services déconcentrés était devenue en 2000, une « *directive nationale d'orientation annuelle* ». Datée du 23 mars 2001, la « *directive nationale d'orientation relative aux priorités stratégiques en matière de santé et d'action sociale et à l'allocation des ressources aux DRASS et aux DDASS pour l'exercice 2001* » notifie les orientations stratégiques prioritaires et la répartition des ressources de fonctionnement et d'intervention nécessaires à leur mise en œuvre en 2001. Elle présente aussi les modalités du soutien apporté par l'administration centrale aux services déconcentrés, ainsi que le calendrier de délégation des crédits. Enfin, elle introduit un mécanisme de suivi de trois dispositifs particuliers dans l'application GLB⁶¹. Une première partie fixe les axes stratégiques, eux-mêmes déclinés en missions valables pour l'ensemble du territoire, en objectifs différenciés selon les régions et en activités variables en fonction des moyens disponibles et de leur mobilisation. Une seconde partie alloue les moyens financiers à chaque axe retenu et en décrit les modalités d'emploi. Les modes de détermination des dotations régionales et départementales ne figurent pas dans la DNO, mais les critères de répartition sont explicités à chaque étape de la procédure. En particulier, le dispositif d'allocation des ressources s'appuie sur des indicateurs

61) GLB : Gestion Locale du Budget ; Cf. partie III de ce chapitre.

d'activité qui permettent un dialogue de gestion entre l'administration centrale et les comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI), instances de concertation entre DRASS et DDASS d'une région.

En revanche, si les notifications sont regroupées en agrégats par région puis par département, ceux-ci ne correspondent pas directement aux axes ni aux priorités de la DNO. Ils restent déterminés en fonction des compétences des directions d'administration centrale. Aussi, même si la DNO s'efforce de s'abstraire de l'approche « procédurale », comme le demande la circulaire du 8 janvier 2001, pour s'intéresser à des objectifs valant pour l'ensemble du territoire, elle n'intègre aucune dimension pluriannuelle et la définition d'objectifs chiffrés reste à parfaire. C'est notamment l'un des objets de la contractualisation entamée en 2002 avec le CTRI de la région Centre. Cette directive, en outre, a fait l'objet de vives observations du contrôleur financier qui a souligné le préjudice porté au fonctionnement des services déconcentrés par sa sortie tardive, puis multiplié les observations sur des délégations de crédits non prévues, ou à l'inverse sur des engagements centraux affectant une ligne budgétaire déconcentrée aux termes de la DNO, et enfin veillé fréquemment à ce que la déconcentration, quand elle existe, soit une « vraie » déconcentration.

Enfin, au ministère chargé de **l'équipement**, la DNO, signée par le ministre dès février 2001, a fixé sept objectifs, eux-mêmes déclinés en 23 axes d'intervention prioritaires, afin de répondre aux trois enjeux identifiés comme majeurs pour le ministère que sont le renforcement de la sécurité, le développement durable et l'efficacité du service public. Les dispositifs opérationnels permettant la mise en œuvre de cette DNO ont été définis par la circulaire ministérielle du 22 février 2002 : ils comportent notamment la constitution d'un comité de suivi et la création d'un tableau de bord ministériel composé d'indicateurs de production et de résultat. Un premier bilan global de la réalisation de la DNO au 30 juin 2002 a été établi par le comité de suivi : la démarche est considérée comme positive, mais l'un des problèmes difficiles demeure le choix d'indicateurs pertinents et aisément mesurables. C'est en référence à la DNO que devait être élaboré avant la fin de l'année 2003, au niveau des directions régionales de l'équipement, un document stratégique, appelé OSER⁶², comportant lui aussi des orientations prioritaires et des indicateurs de résultats.

×

Les observations qui précèdent ne constituent certes pas une typologie exhaustive et définitive des conditions de mise en œuvre de la

62) OSER : Orientations Stratégiques de l'Équipement en Région.

circulaire du 8 janvier 2001 sur les directives nationales d'orientation. Cependant, ce premier examen fait nettement apparaître que le degré d'application de la circulaire est très inégal d'un ministère à l'autre, ce qui témoigne des résistances au changement de certaines administrations centrales et de la difficulté objective des problèmes techniques à résoudre, mais aussi des efforts restant à accomplir pour traduire les perspectives de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 sur laquelle elle anticipe à maints égards.

La LOLF instaure en effet une nouvelle présentation des dotations budgétaires en missions et en programmes (article 7-I) : *« Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de la loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. (...) Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation »*. Les conditions d'élaboration des DNO devront assurément tenir compte, à l'avenir, de la définition des programmes et des actions ainsi que des objectifs et des indicateurs retenus, d'autant que de nouvelles marges de manœuvre pourront être octroyées à l'échelon déconcentré par la loi qui pose le principe de la fongibilité « asymétrique » des crédits à l'intérieur de chaque programme (article 7-II) : *« les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5. La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature »*. Pourtant, les pistes de réflexion tracées par le groupe de travail « loi organique et déconcentration », mis en place dans le cadre des décisions du CIRE du 15 novembre 2001 et piloté par la DIRE en coordination avec la direction du budget, ne semblent pas avoir beaucoup inspiré les ministères. Rares en effet sont ceux qui ont commencé d'évaluer l'impact de ces évolutions sur le fonctionnement de leurs services déconcentrés et sur le mode de pilotage de ces derniers. Le ministère des affaires sociales paraît être le seul à avoir engagé une expérience préfigurant la mise en œuvre de la LOLF dans la région Centre. Le ministère de l'éducation nationale n'envisage pas de procéder à une telle expérimentation au sein d'une académie avant 2004.

B – L’expression locale des orientations nationales

La nécessité de prendre davantage en compte la dimension transversale et territoriale des politiques publiques, en donnant de nouvelles marges d’initiative et d’action aux services déconcentrés dans la mise en œuvre des orientations nationales, voire au stade de la formulation de leurs objectifs, a conduit à la création de plusieurs dispositifs de pilotage, plus ou moins formalisés : « dialogue de gestion », lettres de mission, contrats de service et d’objectifs ou projets locaux de services.

1 – Les formules de « dialogue de gestion » sont nombreuses et variées selon les réseaux

Des formules de « dialogue de gestion » entre les services centraux et les services déconcentrés ont été mises sur pied dans des conditions d’organisation, de périodicité qui varient sensiblement d’un ministère à l’autre : rassemblement des responsables régionaux en présence d’un ou plusieurs directeurs d’administration centrale ou visite dans chaque région des représentants de ces directions. La Cour a constaté une grande diversité de formules.

Ainsi, depuis près d’une quinzaine d’années, le ministère de **l’équipement** réunit régulièrement ses DDE, par groupe de 25 autour de la direction des personnels des services et de la modernisation et des principales directions d’administration centrale. Le ministère chargé de **la santé et de la solidarité** propose aux DRASS des réunions annuelles thématiques avec la mission des services déconcentrés (MSD) et cinq conférences annuelles avec les directions centrales. Des rencontres de deux jours des directeurs des DRASS et des DDASS sont de surcroît organisées trois fois par an. Le ministère de **l’intérieur** organise des « *entretiens de gestion* » dans chaque préfecture avec l’ensemble des personnels et des représentants de toutes les directions d’administration centrale. Au ministère de **l’environnement**, la direction de l’administration, des finances et des affaires internationales organise des réunions régulières des directeurs régionaux de l’environnement, tandis que la direction de l’eau rassemble les chefs de MISE⁶³. D’une manière générale, quelles que soient les formules, les échanges se sont incontestablement intensifiés et ont largement contribué à une meilleure compréhension mutuelle entre les responsables des services déconcentrés et centraux.

63) MISE : mission interministérielle des services chargés de la politique de l’eau.

En revanche, il n'existe pas de dialogue de gestion intégré au ministère chargé de **l'emploi**⁶⁴. Les deux directions d'appui et de moyens ainsi que les deux directions d'intervention dialoguent, chacune selon son modèle propre, avec les services déconcentrés qui ont une compétence plus générale. Si certaines directions sont dotées de services ayant théoriquement la charge de ce dialogue, le mode d'intervention de ces derniers est extrêmement variable, comme leur capacité à être l'interlocuteur unique des services déconcentrés. La mise en place d'un véritable « dialogue de gestion » figure parmi les orientations de la directive nationale d'orientation du ministère qui évoque « *l'organisation, à titre expérimental, du dialogue de gestion entre chaque CTRI et les quatre directions d'administration centrale* ».

2 – Le dispositif des lettres de mission reste exceptionnel

Les ministères se sont moins systématiquement engagés dans l'élaboration de lettres de missions adressées aux responsables de leurs services déconcentrés lors de leur affectation. Au ministère de la **culture**, chaque DRAC reçoit, lors de sa prise de fonction, une lettre de mission dont, depuis peu, il met au point lui-même les termes et qui, après validation par l'administration centrale, devient un quasi-contrat d'objectifs avec le ministère. Au ministère de **l'économie, des finances et de l'industrie**, certaines directions, notamment la DGI et la DGCP, mettent en œuvre cette formule qui, prolongée par une démarche d'entretiens annuels, est articulée avec l'évolution des objectifs généraux.

Au ministère chargé de **l'équipement**, les « contrats personnels » conclus entre les directeurs départementaux et le directeur du personnel constituent selon la DPSM un des éléments forts du pilotage. La validation du contrat fait l'objet, en principe, d'une transmission sous couvert du préfet, ce qui donne l'occasion d'un dialogue entre ce dernier et le chef de service. Cependant, les enquêtes de la Cour sur les directions départementales de l'équipement ont montré le caractère en grande partie formel et superficiel de ce dispositif. Reconnaisant la qualité inégale de ces contrats, la DPSM a été amenée, en 1999, à revoir l'organisation et le contenu du séminaire de « mise en responsabilité » organisé pour les chefs de service.

La pratique des lettres de mission ou des contrats personnels reste toutefois ignorée de quelques départements ministériels. Ainsi, les

64) Cf. le plan triennal de développement du contrôle de gestion du secteur emploi (page 9).

délégués régionaux au **tourisme** sont envoyés dans leur région sans instruction préalable ni lettre de mission.

La DIRE suggère, dans sa synthèse sommaire de septembre 2001, une meilleure prise en compte des instruments du dialogue de gestion *« dans sa fonction de concrétisation des DNO par les services déconcentrés »*, mais elle ne s'est pas attachée à en apprécier le contenu ni l'évolution.

3 – Les directives concernant la contractualisation ont été inégalement mises en œuvre

Depuis le tout début des années 1990, diverses tentatives ont été engagées pour étendre les responsabilités des gestionnaires locaux au moyen de procédures contractuelles conclues avec l'administration centrale, portant assouplissement des règles traditionnelles de gestion en contrepartie d'engagements en termes d'objectifs et de résultats.

La circulaire du Premier ministre du 25 janvier 1990 relative au renouveau du service public avait prescrit la mise en place, à titre expérimental, de « centres de responsabilité » dans les administrations, *« dotés d'une réelle autonomie »* et *« pleinement responsables des moyens d'action qui leur seront confiés ainsi que de l'accomplissement des missions qui leur auront été assignées par l'autorité administrative dont ils dépendent »* dans le cadre d'un contrat de trois ans passé avec le ministère de rattachement.

Conjuguant les acquis des centres de responsabilité et les orientations dessinées en matière de déconcentration, la circulaire du Premier ministre en date du 26 juillet 1995, relative à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat, prescrivait l'expérimentation, dès le 1^{er} janvier 1996, de *« contrats de services publics »* dans plusieurs ministères. Ces contrats devaient déterminer *« les objectifs assignés aux services opérateurs, les marges de manœuvre qui leur sont garanties dans la négociation d'un budget global incluant le personnel, les modalités d'évaluation de leurs coûts et les conditions dans lesquelles les services et les agents peuvent être intéressés aux gains de productivité »*.

a) L'expérimentation des « contrats de service »

Le CIRE du 29 mai 1996 décidait par conséquent de lancer l'expérimentation des « contrats de service » dont la circulaire conjointe des ministres chargés du budget et de la réforme de l'Etat en date du 12 juillet 1996 traçait le cadre général à partir d'un constat rigoureux sur les

obstacles à la déconcentration. « *En dépit de l'important mouvement de déconcentration des compétences poursuivi depuis plus de dix ans, le fonctionnement des services administratifs demeure marqué par une forte centralisation des décisions et de la gestion des moyens. Les rapports entre les administrations centrales et les services opérationnels font une large place à un contrôle étroit sur le détail des moyens et des actions, et à des méthodes de commandement aujourd'hui inadaptées* ». Pour remédier à cette centralisation qualifiée de « *handicap obérant le fonctionnement de l'administration* », la circulaire proposait de déléguer de plus larges responsabilités aux gestionnaires des services au contact des usagers, en fixant des objectifs aux responsables de terrain, en calculant le coût de leurs actions et en leur donnant une plus grande autonomie dans la gestion de leurs moyens, associée à la mesure de l'efficacité de chaque service.

Les contrats de service, passés avec les administrations centrales, devaient procurer aux services déconcentrés des marges de manœuvre sensiblement élargies au stade de la préparation de leur budget annuel, mais aussi dans la gestion de leurs moyens en cours d'année. Ceux-ci pouvaient négocier leurs moyens pour l'année suivante à partir de la définition précise des prestations à offrir aux usagers et des objectifs à atteindre, sous la forme d'un budget global incluant la rémunération du personnel et les dépenses de fonctionnement, et offrant des possibilités de redéploiement en fonction des besoins analysés localement. En cours d'exercice, ils géraient leurs crédits au sein de la dotation globale, avec le report de plein droit sur l'année suivante des crédits non consommés. Enfin, la circulaire prévoyait la possibilité de retours financiers en faveur des agents, susceptibles, après examen de l'efficacité du service, d'être affectés notamment à l'amélioration des conditions de travail ou aux prestations sociales facultatives.

Dès 1996, les ministères chargés de **l'équipement** (six DDE volontaires), de **l'industrie** (DRIRE de Basse-Normandie et de Lorraine) et de **l'éducation nationale** (rectorats de Strasbourg et de Reims) ont tenté cette expérimentation. Après la signature de seulement deux contrats de service en 1997 (au ministère de l'éducation nationale avec les rectorats précités), cette démarche expérimentale a cependant paru s'essouffler faute d'une impulsion gouvernementale suffisante.

b) La relance de la contractualisation dans les programmes pluriannuels de modernisation

Déjà citée, la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 relative aux programmes pluriannuels de modernisation, faisait figurer « *la*

modernisation des outils et méthodes de la gestion publique » parmi les sujets à traiter dans ces documents stratégiques, et encourageait le développement de la contractualisation interne. « *Le programme indiquera les procédures retenues pour permettre aux services déconcentrés, services à compétence nationale et établissements publics sous tutelle d'inscrire leur action dans une perspective pluriannuelle. Le recours à la contractualisation avec les directions d'administration centrale devra se faire dans le respect de la procédure budgétaire. Les contrats porteront sur les objectifs des services, les indicateurs et les outils de gestion mis en œuvre et sur les moyens de fonctionnement alloués* ».

A nouveau, le CIRE du 12 octobre 2001 demandait à chaque ministère d'expérimenter une démarche de contractualisation assortie de globalisation des moyens avec certains de ses services déconcentrés.

Toutefois, l'analyse des programmes de modernisation (1999-2001) montre que si certains ministères ont considéré la contractualisation des objectifs et des moyens comme l'un de leurs axes prioritaires, d'autres, en revanche, l'ont négligée, voire rejetée.

Ainsi, au ministère de **l'éducation nationale**, la formule des contrats de service, expérimentée dans les académies de Reims et de Strasbourg, a préfiguré la relance en 1998 d'une politique générale de contractualisation avec les services académiques. Après une phase au cours de laquelle les académies ont été invitées à élaborer des « *projets académiques* » précisant leurs orientations stratégiques, la procédure s'est mise en place plus lentement que prévu. Alors que tous les contrats auraient dû être signés en décembre 1999, huit seulement l'étaient en mai 2001. Après une seconde série en février 2002, seule la moitié des académies a conclu un contrat avec l'administration centrale. Le contenu des contrats illustre une démarche complexe dont la Cour a estimé, dans son récent rapport public sur le fonctionnement du système éducatif, qu'il était difficile d'en évaluer l'efficacité opérationnelle.

Le ministère chargé **de la santé et de la solidarité** a inscrit à son plan de modernisation le développement des contrats pluriannuels entre les directions d'administration centrale et les DRASS-DASS en s'appuyant sur le bilan établi en 1998, d'une part, de la procédure des « contrats d'objectifs régionaux et départementaux », initiée dès 1995, et d'autre part, de la démarche des « plans d'action triennaux » que sont chargés d'élaborer, depuis la même date, tous les directeurs nouvellement

nommés⁶⁵. Toutefois, au terme d'une récente enquête, la Cour a relevé le caractère limité du contenu des contrats conclus entre les directeurs d'administration centrale et les autorités déconcentrées. En outre, l'IGAS, qui était initialement chargée de suivre la mise en œuvre des contrats d'objectifs et des plans triennaux de modernisation, par l'intermédiaire des inspecteurs régionaux, n'a pas poursuivi l'évaluation globale de ces dispositifs. Enfin, bien qu'il soit trop tôt pour en tirer les leçons, il convient de souligner que le ministère a conclu le 2 mai 2002 avec ses services dans la région Centre un contrat expérimental centré sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique.

Le plan de modernisation du ministère de **l'intérieur** consacre moins de dix lignes au pilotage des services déconcentrés et n'annonce le développement d'aucune procédure de contractualisation. Le ministère de **l'agriculture et de la pêche** préfère mettre l'accent sur l'élaboration de tableaux de bord des activités et des performances, et affirme, à propos de la contractualisation, que « *cependant, après les expériences peu convaincantes des centres de responsabilité, il est clair que le ministère restera assez réservé dans cette approche, tant qu'elle ne devient pas le mode de gestion de droit commun dans toutes les administrations* ». Le plan de modernisation du ministère chargé de **l'emploi**, sous la rubrique de la contractualisation entre l'administration centrale et les services déconcentrés, traite en fait de la question distincte du dialogue de gestion, sous l'angle de l'élaboration de lettres de mission des directeurs régionaux (DRTEFP) ou de l'amélioration du fonctionnement du comité technique régional et interdépartemental (CTRI). Le ministère de la **culture**, considérant que les lettres de mission suffisaient, n'a pas mis en place de dispositif de contractualisation des relations entre son administration centrale et ses services déconcentrés.

Enfin, au ministère de **l'économie et des finances**, si le secteur de l'industrie ne s'est doté ni d'un schéma de services collectifs ni du dispositif des contrats de service, les réformes engagées par la direction générale des impôts, en revanche, reposent sur un contrat d'objectifs et de moyens passé avec la direction du budget pour 2000-2002. Les objectifs généraux d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services rendus par la DGI, et ceux de la modernisation de ses missions, de ses structures et de ses méthodes de management, sont démultipliés en objectifs particuliers auxquels sont associés des indicateurs de résultats permettant de dégager des gains d'efficacité qui sont soit réinvestis soit remis à disposition. En contrepartie la DGI bénéficie des moyens

65) L'élaboration de ces plans, évalués en fin d'exercice par l'IGAS, a visé à structurer les équipes autour de projets collectifs et à promouvoir une gestion participative par objectifs.

budgétaires sous la forme d'une enveloppe globale contractuelle qui couvre l'ensemble des dépenses de personnels, d'entretien et d'équipement, avec possibilité de reports de crédits d'une année sur l'autre.

L'ensemble repose sur un dispositif de contrôle de gestion lui-même déconcentré puisqu'il est exercé par les dix directeurs délégués inter-régionaux, institués en septembre 2000, qui négocient les objectifs territoriaux et apprécient les réalisations des directions territoriales (directions du contrôle fiscal et directions des services fiscaux). La cohérence entre les objectifs nationaux et leur traduction régionale est assurée à la fois par les méthodes de management, dites « participatives par objectif », et la rationalisation des référentiels de gestion et des outils de simulation, mis à la disposition des responsables inter-régionaux. Ces derniers qui exercent la fonction de « délégué du directeur général des impôts », dépourvus des missions opérationnelles d'un chef de service déconcentré, constituent ainsi un échelon d'animation et de médiation.

4 – Les projets locaux de service restent rares et généralement peu explicites

Nombre de réseaux se voient accorder, de la part de leurs administrations centrales, une grande liberté d'initiative en matière de définition de leurs priorités locales. Mais rares sont ceux qui donnent toute sa portée à la démarche en parvenant à mettre en forme des stratégies conjuguant rigoureusement la mise en œuvre des directives nationales et l'adaptation à chaque contexte local.

Tel est l'objet du « projet stratégique » que chaque directeur régional de l'agriculture et de la forêt (DRAF) ou départemental (DDAF) doit élaborer lors de son entrée en fonction, dans un souci de cohérence entre les priorités nationales et l'environnement local. Si l'élaboration de ces projets fait une large place à des réflexions conduites sur le terrain, elle s'inscrit cependant dans des directives précises de l'administration centrale qui ont été récemment formalisées dans un document intitulé « cadre d'élaboration du projet stratégique ». La démarche bénéficie des conseils ou de l'appui de l'administration centrale et de l'inspecteur général interrégional (IGIR), avec parfois le concours d'un consultant externe. Une fois élaboré, le projet est soumis à la validation du préfet, qui veille à la cohérence des objectifs définis par la direction avec ceux qui ont été arrêtés par le projet territorial de l'Etat dans le département. Il est enfin soumis pour validation à un comité d'orientation stratégique, présidé par le directeur général de l'administration et composé des directeurs de l'administration centrale du ministère chargé de

l'agriculture et du directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales du ministère chargé de l'environnement. L'IGIR et le préfet de région ou du département y sont associés.

Dans le cadre de la démarche de contractualisation initiée par le ministère de l'éducation nationale à compter de la rentrée scolaire 1998, tous les rectorats se sont engagés, plus ou moins spontanément, dans l'élaboration d'un projet académique et ont été amenés à dresser, souvent pour la première fois, un bilan des forces et des faiblesses du système scolaire local. La qualité très inégale de ces documents, qui prennent trop souvent la forme d'un catalogue de mesures éparses, témoigne de la difficulté de l'exercice, que ce soit dans la hiérarchisation des priorités ou la définition précise des résultats attendus.

Chaque direction régionale des affaires culturelles (DRAC) est amenée à déterminer ses propres orientations en sélectionnant et en adaptant les priorités stratégiques définies par l'administration centrale en fonction des caractéristiques de la région dans laquelle elle intervient, mais les directeurs régionaux ne les exposent qu'a posteriori, dans la partie de leurs bilans annuels consacrée à la stratégie, en veillant attentivement à ce qu'elles correspondent à celles de l'administration centrale qui sont définies de manière suffisamment large et non hiérarchisée pour que l'exercice ne soit pas exagérément contraignant.

Les directions départementales de l'équipement (DDE) elles mêmes, longtemps présentées comme exemplaires dans la mise en œuvre de la démarche stratégique ont éprouvé des difficultés à assumer durablement l'exercice. Pour relancer leur effort, et après la publication de sa DNO en février 2001, le ministère a prévu qu'elle serait suivie, avant la fin de l'année 2003, d'orientations stratégiques en région (OSER) élaborées par le collège des chefs de services de la région sous l'égide du directeur régional.

×

La généralisation des divers dispositifs permettant de responsabiliser davantage les services territoriaux de l'Etat est la contrepartie indispensable des réformes visant à rationaliser la définition des objectifs nationaux par les administrations centrales. D'ailleurs, la circulaire du 8 janvier 2001 sur les DNO prévoyait explicitement que les directives devraient toujours laisser une marge de manœuvre aux services déconcentrés, notamment grâce à un recours accru aux procédures contractuelles.

D'une manière générale cependant, l'exercice qui consiste, pour les services, à exprimer de manière explicite leurs priorités dans le cadre des marges de liberté, plus ou moins larges selon les réseaux, que leur

laissent les administrations centrales, reste encore souvent imparfaitement assumé en dépit de demandes répétées. La double perspective des transferts de compétences aux collectivités locales et de la mise en œuvre, dans le cadre de la LOLF, de « budgets locaux de services » articulants des « budgets opérationnels de programme » implique à l'évidence que soit dressé le bilan des démarches engagées dans ce sens et systématisées les procédures les plus opérationnelles.

III – La répartition des moyens des services déconcentrés

L'un des objectifs essentiels des textes de 1992 consistait à passer d'une gestion à la marge de la répartition des moyens à une politique plus rigoureuse d'allocation des personnels et des crédits en fonction des objectifs définis avec les services déconcentrés et des résultats obtenus. Les dispositions de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001, qui prévoient une globalisation et une fongibilité accrues des crédits dans le cadre des programmes, devraient donner une importance nouvelle aux procédures d'allocation des ressources aux services déconcentrés. Bien qu'elle ne soit pas encore explicitée, c'est bien dans cette perspective qu'il importe d'apprécier les démarches actuelles.

A – La répartition des effectifs de personnels

Les personnels appartenant aux services déconcentrés représentent l'essentiel des moyens mis en œuvre par l'Etat sur l'ensemble du territoire. Sans revenir sur la faiblesse de la déconcentration des actes de gestion des personnels (à l'exception du ministère de l'éducation nationale), évoquée dans la première partie de ce rapport, les travaux de la Cour comme les observations du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics montrent que les conditions de répartition des effectifs au sein des réseaux déconcentrés sont encore loin de répondre à des critères explicites.

1 – Les effectifs réels sont souvent mal connus et leur corrélation avec les missions assumées insuffisamment explicitée

Comme pour les services d'administration centrale, les états d'emplois budgétaires sont souvent insuffisants pour apprécier la situation réelle des effectifs. Dans son rapport public sur la fonction

publique de décembre 1999, la Cour soulignait ainsi les incertitudes sur le nombre des agents mis à disposition des services déconcentrés du ministère de **l'emploi et de la solidarité**.

De même, à l'issue d'une récente enquête, elle constatait que l'administration centrale du ministère de **l'industrie** était incapable de justifier précisément les effectifs des DRIRE par rapport à l'autorisation budgétaire, du fait des transferts d'emplois depuis le ministère chargé de l'environnement et, dans une moindre mesure, de postes en « surnombre » financés à partir de fonds de concours. L'agrégat budgétaire mis en place en 2002 devrait permettre de rendre compte de l'ensemble des moyens des DRIRE. Comme la gestion des emplois n'est pas déconcentrée dans le réseau DARPMI-DRIRE, il n'existe pas d'effectif budgétaire « officiel » pour chaque service régional : le rapprochement des emplois autorisés et des effectifs réels ne peut être envisagé qu'au niveau national.

La Cour a constaté les mêmes imprécisions lors d'un contrôle portant sur les effectifs des services déconcentrés du ministère de **l'agriculture**. En dépit de la mise en place d'une politique active de gestion prévisionnelle et de répartition des effectifs au sein de ce ministère, la Cour a estimé difficile d'établir un lien direct entre les effectifs des services déconcentrés, d'une part, la composition et les missions de ces derniers, d'autre part, sans que les raisons des disparités constatées soient justifiées.

A l'occasion du contrôle récent des **DRIRE**, la Cour a examiné les modalités de répartition des effectifs liés à leurs activités, diverses et fort cloisonnées. Elle a constaté que l'évolution des effectifs réels s'est parfois assez sensiblement écartée des effectifs « cibles » préalablement définis. Les moyens ont ainsi fortement crû et ont même dépassé la cible dans les régions Midi-Pyrénées et Pays-de-Loire, alors qu'ils sont restés très en deçà dans celles du Nord et de l'Est.

Lors d'une enquête conduite en 1998, la Cour avait déjà relevé l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs du ministère de **l'intérieur**. En réponse aux nouvelles critiques formulées à l'issue d'une enquête plus récente sur la manière dont le ministère répartit les effectifs entre les préfetures, le ministre annonçait en août 2001 la mise en place du nouveau dispositif ARCADE⁶⁶. Il reconnaissait qu'aucun redéploiement interdépartemental n'était intervenu en dépit du « reformatage » de certaines équipes.

66) ARCADE : Aide à la Répartition, à la Comparaison et à l'Ajustement De l'Effectif.

2 – Lorsque des systèmes de répartition ont été mis en place, les redéploiements sont modestes aussi bien entre régions et départements qu’au sein des unes et des autres

Il convient, évidemment, dans l’absolu, de distinguer la gestion des effectifs des services déconcentrés eux-mêmes (rectorats, DDE, DDASS...) de celle des effectifs, souvent beaucoup plus importants, des grands réseaux de services au public (établissements scolaires, parcs d’équipement, commissariats, tribunaux...) , bien que la frontière soit dans certains cas malaisée à tracer.

La répartition des effectifs entre les **directions départementales de l’équipement** repose sur un système très élaboré qui s’applique aux différents domaines d’activité définis par la nomenclature GEODE⁶⁷ et se fonde sur la base de donnée ISOARD, créée en 1992, dont la Cour avait déjà critiqué les limites en 1999. La Cour a relevé à nouveau en 2001 que le système permet aux DDE de se comparer entre elles, en termes de productivité, et par rapport à une moyenne dont on ne sait si elle constitue un optimum. Les indicateurs ISOARD sont centrés sur l’appréciation de la productivité des agents des catégories B et C sur lesquels d’ailleurs a porté l’essentiel des ajustements d’effectifs des années 1990. A contrario, les ajustements des catégories techniques et administratives se font sur une base essentiellement empirique ou simplement proportionnelle. Dans les faits, les divers dispositifs existants n’ont pas été mis à profit pour réduire les disparités entre DDE affectant les personnels d’exploitation. Le ministère a expliqué cette situation par plusieurs facteurs : l’ampleur des réductions d’effectifs qui ne pouvaient être absorbées que par des réductions proportionnelles ; la rigidité de l’implantation territoriale des DDE qui limite les possibilités effectives de redéploiement ; le caractère essentiellement quantitatif du système ISOARD qui ne peut prendre en compte les particularités locales en termes de qualité de prestations ; enfin, l’impossibilité d’afficher des évolutions liées aux gains de productivité. La baisse plus modérée des effectifs après 1999 a permis d’engager un premier processus de redéploiement de postes de personnels de catégorie C à partir d’une étude comparative des moyens des DDE (indicateur du nombre d’agents par kilomètre pondéré de routes nationales et analyse spécifique sur la viabilité hivernale). La méthode de

67) GEODE (Gestion opérationnelle des DDE) est un référentiel créé en 1988 pour recenser les activités des DDE, qui a été étendu progressivement aux services maritimes et de navigation puis aux DRE. Jusqu’à fin 2000, ce référentiel comprenait 31 domaines regroupés en 12 associations telles que « routes », « habitat et urbanisme », « maritime ») et 4 bénéficiaires (Etat, département, communes et tiers, VNF).

répartition a consisté à pratiquer des reprises de postes, modulées en fonction de la catégorie de la DDE concernée. La redistribution a concerné environ 60 emplois en 1999 et en 2000. L'exercice 2001 s'est fondé sur un classement des DDE en fonction d'indices de « richesse » en catégorie A et C qui montrent l'importance des écarts entre elles.

Dans son rapport sur la fonction publique, publié en décembre 1999⁶⁸, la Cour relevait que, de longue date, au ministère de l'économie et des finances, la direction générale de la **comptabilité publique** procède tous les cinq ans au recensement des charges de son réseau déconcentré dont les résultats servent à classer les postes comptables non centralisateurs et à répartir les emplois entre services. Sont ainsi inventoriées les opérations effectuées, dans chaque poste comptable, par les personnels de catégorie B et C dont les travaux sont valorisés en « équivalent agents » à partir du temps moyen d'exécution. En décembre 1999, le dernier recensement remontait encore à 1995. Ce système, extrêmement lourd, a l'avantage d'une certaine objectivité mais, calé sur l'existant et privilégiant les activités d'exécution, il est un facteur d'inertie au regard des évolutions à conduire. Sa place centrale dans les discussions avec les organisations syndicales, de même que ses implications statutaires quant au classement des postes comptables non centralisateurs, introduisent des rigidités supplémentaires.

Dans le même rapport public, la Cour soulignait aussi le difficile redéploiement des effectifs de **police** vers les zones sensibles. Elle a confirmé, dans son rapport de juin 2001 sur l'exécution de la loi de finances 2000, que les effectifs réels des 26 départements prioritaires n'avaient crû que très modérément et que leur part relative avait même légèrement diminué⁶⁹.

La même constatation s'impose en ce qui concerne les **services judiciaires**. Comme elle l'avait déjà relevé au début des années 1990, la Cour notait en avril 2001, dans le rapport public précité sur la fonction publique de l'Etat, que les redéploiements d'emplois de fonctionnaires des services judiciaires avaient été jusqu'alors extrêmement limités. Entre ressorts différents, cet exercice n'avait tout simplement pas été tenté. Des redéploiements, en nombre restreint, ont été effectués entre juridictions d'un même ressort de cour d'appel, à hauteur de trente par an en moyenne au cours des années 1994 à 1997, mais leur rythme s'est accéléré en fin

68) Rapport public sur la fonction publique de l'Etat, décembre 1999, pages 182 et suivantes.

69) La Cour n'a pas examiné dans le présent rapport les décisions intervenues en 2002 concernant le redéploiement des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales, et qui seront mises en œuvre de 2003 à 2005.

de période. Quant aux magistrats, les redéploiements d'emplois budgétaires dans le ressort d'une cour étaient alors limités à quelques unités. La **protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**, qui compte moins de 7000 agents et dont les effectifs sont très faibles dans de nombreux départements, n'a défini aucun effectif de référence pour l'affectation des agents en direction régionale et en direction départementale.

Les problèmes de gestion des effectifs du système éducatif sont évidemment d'une toute autre ampleur. La Cour n'a pas encore examiné les modes d'allocation des effectifs de personnels administratifs entre les rectorats et les inspections académiques. En revanche, dans son rapport d'avril 2001 sur la fonction publique⁷⁰, elle a exposé les modalités complexes d'allocation des moyens en **personnels enseignants** dans le système éducatif secondaire. Elle y revient dans son récent rapport public particulier sur le fonctionnement de ce système. Le calcul des dotations académiques s'opère en deux temps, avec d'abord le rééquilibrage géographique des dotations existante à partir de plusieurs critères. Mais, au terme de cette répartition, puis de l'attribution de moyens nouveaux liés aux variations des effectifs d'élèves et aux évolutions de l'offre d'enseignement, les écarts entre les académies sur-dotées et sous-dotées ne sont que très faiblement réduits. Au demeurant, les retraits d'emplois sont limités par l'application, aux éventuelles baisses d'effectifs scolaires, d'un coefficient pondérateur qui peut aller de 30 à 40 %.

×

3 – La nécessité d'une méthodologie commune, désormais reconnue, a fait l'objet de deux rapports récents du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a produit au cours des dernières années deux rapports sur les modes d'allocation des moyens en personnel.

Le premier, dont les résultats ont été publiés dans son rapport d'ensemble de décembre 2001⁷¹ portait sur la répartition des effectifs entre les circonscriptions régionales et départementales à partir d'une enquête conduite dans seize directions relevant de onze ministères. Le comité estimait que les dispositifs mis en place sont inutilement lourds, rétrospectifs et rigides, excessivement centralisés et inflationnistes, fondés plus sur le fonctionnement interne des services que sur l'évolution

70) Rapport public sur la fonction publique de l'Etat, avril 2001, « la gestion des emplois et personnels enseignants du second degré », page 231 et suivantes.

71) Rapport d'ensemble 1999-2000, page 10, et annexe 3, pages 82 à 118.

de leur environnement. Il notait cependant que les démarches engagées avaient contribué à une meilleure connaissance des modes d'activité et des charges de travail des services déconcentrés ainsi que de leurs disparités ; il relevait la simplification du jeu des critères et l'élargissement de leur champ ; la prise en compte plus réaliste des moyens effectivement mobilisables ; l'introduction plus fréquente d'éléments de déconcentration et de souplesse ; un début d'utilisation de données comparatives ; la préoccupation partagée d'une plus large globalisation des moyens et l'ébauche d'une contractualisation objectifs-moyens.

Il formulait en conclusion une série de propositions visant à définir une méthodologie commune à l'ensemble des ministères. Les unes visent à créer des conditions plus favorables à la bonne gestion des moyens en personnel, notamment par l'adoption d'une terminologie et de concepts communs, l'organisation d'échanges et de travaux transversaux, la recherche de la transparence des règles du jeu et la clarification des procédures. Les autres portent sur l'amélioration des critères, en particulier dans le sens de leur simplification. Enfin, la troisième série de propositions répond à l'ambition d'une gestion orientée vers les résultats et la responsabilisation des gestionnaires, d'une part par la mise en place d'indicateurs d'activités, de moyens et de résultats, d'autre part, par le recours accru à des démarches de contractualisation pluriannuelle et globalisée objectifs – moyens. En souhaitant une « *harmonisation des méthodes et des procédures pour éviter que, comme cela a été le cas antérieurement, chaque ministère élabore sans références communes ses propres règles de répartition des moyens, notamment dans l'hypothèse d'une plus grande fongibilité des crédits* », le Comité suggère de confier à un centre de ressources, à créer auprès de la DIRE ou de la DGAFP, une mission de conseil et de suivi des initiatives prises par les ministères.

Un second rapport, achevé en février 2003, traite de « *la répartition locale et fonctionnelle des emplois dans les services déconcentrés de l'Etat* », et dégage les trois composantes de leur gestion locale. D'une part, les critères de répartition géographique résultent d'un compromis difficile entre les exigences de proximité du public, de respect de la qualité de l'offre de services et d'indispensable économie de moyens. D'autre part, la détermination du niveau individuel de compétences attendu des agents est en grande partie liée à la recherche d'un équilibre, variable selon les situations, entre polyvalence et spécialisation : plus les unités sont petites et dispersées, plus la polyvalence est de règle au détriment du niveau d'expertise des agents. Enfin, dans ces conditions, la liberté de gestion des décideurs déconcentrés est structurellement limitée par la dispersion géographique des services et la recherche de la spécialisation des agents. Elle peut

néanmoins s'exercer efficacement pour un certain nombre de décisions importantes : choix de l'emploi d'affectation des personnes arrivantes, renforcement ou allégement des unités par redéploiement, réorganisation de l'implantation territoriale au sein de la circonscription administrative considérée. Le comité estime nécessaire d'augmenter les marges de manœuvre des autorités déconcentrées en la matière car la capacité d'expertise qu'elles détiennent, notamment dans l'appréciation des besoins locaux, est plus grande que celle des services centraux qui devraient se borner à fixer les principes globaux et les critères techniques d'affectation des moyens en personnel, en laissant aux responsables locaux leur déclinaison locale. L'analyse est illustrée par la situation observée dans trois réseaux de services (Trésor, éducation nationale, préfectures) qui se distinguent par l'ampleur de leurs besoins prévisionnels en recrutements mais ont en commun la tendance à la spécialisation des agents et la faible mobilité locale de ces derniers. Le Comité d'enquête formule trois propositions : l'élaboration dans chaque administration d'un « guide d'implantation des services » ; la mise en place d'outils modernes de répartition et de gestion des moyens ; la mise en œuvre de politiques de formation et de mobilité compatibles avec la priorité donnée à la polyvalence sur la spécialisation.

La Cour rejoint le comité d'enquête dans son souhait, dans ce domaine comme dans les autres, d'un pilotage interministériel plus attentif et ferme, contribuant, notamment par l'échange des pratiques et la confrontation des expériences, à l'harmonisation des méthodes et des procédures d'affectation des moyens en personnels au regard des objectifs des politiques ministérielles et des indicateurs associés, dans la perspective de l'évaluation de la performance ouverte par la loi organique sur les lois de finances.

B – Les dotations globales de fonctionnement

Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, les crédits de fonctionnement de l'Etat ont fait l'objet d'une déconcentration significative. Ils ont été également les premiers à être globalisés dans le cadre d'un dispositif élaboré progressivement de 1990 à 1995, qui a peu évolué depuis. Mais il aura fallu plus d'une décennie pour que cette réforme permette d'atteindre des résultats notables, au regard des intentions initiales des pouvoirs publics.

1 – L’adaptation des règles et des nomenclatures budgétaires a retardé la globalisation des dotations

Se référant expressément à la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 portant renouveau du service public, qui avait institué des « centres de responsabilité », une circulaire du ministre de l’économie et des finances du 17 janvier 1990 a précisé les modalités budgétaires de la déconcentration et de la globalisation des crédits des services déconcentrés érigés en centres de responsabilité *« en vue de [leur] donner une plus grande liberté pour la gestion de leurs moyens de fonctionnement »*. En contraignant les administrations centrales à opérer, à chaque exercice, une délégation globale aux services déconcentrés elle interdisait, ce faisant, la pratique des délégations fractionnées par paragraphe budgétaire.

Cinq ans plus tard, la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l’Etat imposait à nouveau la globalisation des crédits de fonctionnement alloués aux services déconcentrés, que prévoyait la réforme expérimentale des centres de responsabilité. La mise en œuvre des « dotations globales de fonctionnement » (DGF) a été assortie de procédures de négociation entre administrations centrales et services territoriaux, en vue de déterminer les enveloppes budgétaires allouées à ces derniers, de la prescription de systèmes de suivi et de contrôle de gestion, et de l’exercice d’un contrôle financier déconcentré simplifié par l’institution du visa global des dépenses en dotation globale de fonctionnement⁷².

Toutefois, le processus de globalisation a été considérablement freiné par l’éparpillement des crédits de fonctionnement des ministères dans les multiples chapitres, articles et paragraphes de la nomenclature du budget de l’Etat. Amorcée dès 1990, relancée par la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 1994 relative au plan de modernisation des procédures budgétaires et financières qui fixait à l’année 1995 l’objectif d’achever le regroupement en un seul chapitre budgétaire des crédits de fonctionnement d’un même service, la refonte de la nomenclature n’a été achevée qu’en 2000. Au total, la réforme de la globalisation des crédits de fonctionnement aura demandé dix ans⁷³.

En réponse à une question de l’Assemblée nationale, posée à l’occasion de l’examen du rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998, la Cour a rappelé en mai 2000 les effets positifs attendus de la globalisation qui doit permettre d’identifier les

⁷²) Définition du contrôle financier déconcentré au premier chapitre page 71.

⁷³ Cf. annexe n° 6.

enjeux des politiques publiques et d'offrir aux gestionnaires une plus grande souplesse dans l'affectation des crédits votés. Elle soulignait néanmoins que la poursuite du mouvement engagé « *nécessitait une réforme de l'administration centrale dont l'architecture trop complexe et les méthodes avaient parfois pour effet de réduire la portée de la déconcentration* ». Elle notait que l'état de la nomenclature budgétaire ne facilitait pas l'évaluation des politiques publiques, le contenu des chapitres correspondant à des crédits de même nature variant d'une section à l'autre. Même si l'inscription des crédits globalisés dans un seul chapitre par titre et par ministère était obtenue à partir du budget de 2000, « *la destination juridique de la nomenclature budgétaire, qui est le support de l'autorisation parlementaire, la [rendait] inapte à décrire seule certaines politiques d'intervention* ». Les outils de contrôle de gestion, contrepartie indispensable des assouplissements accordés aux services tels que le report automatique des crédits non consommés, étaient encore insuffisants. La Cour relevait que « *leur carence ne permet pas d'évaluer l'efficacité de la dépense effectuée sur des crédits globalisés* ».

Au terme de cette lente adaptation des règles et des nomenclatures budgétaires, l'importante réforme de la globalisation doit donner lieu à appréciation nuancée quant à sa portée au regard des objectifs de la déconcentration.

2 – La globalisation est un moyen de maîtrise des frais de gestion autant qu'un instrument de déconcentration

En dépit des évolutions censées conférer une plus grande latitude de gestion aux responsables locaux, l'efficacité en termes de déconcentration de la globalisation des crédits de fonctionnement reste limitée dès lors que les administrations centrales l'assortissent de procédures destinées à leur permettre de peser indirectement sur tous les choix structurants. Bon nombre d'entre elles, en effet, ont élaboré, à partir de critères variés, des modèles de calcul des dotations globales de fonctionnement qui, au motif de servir de référence lors de la négociation des budgets déconcentrés, viennent en réalité gommer *a priori* les marges de manœuvre des services déconcentrés.

Au ministère chargé de la **culture**, l'évaluation des dotations globales de fonctionnement des DRAC, différente de celle employée pour les SDAP, a été fondée jusqu'en 1999 sur un indice synthétique établi à partir de six indicateurs d'activité et de plusieurs coefficients spécifiques. Ce modèle n'a pas empêché l'administration centrale d'abonder en 2000 les dotations ainsi calculées de sommes destinées à tenir compte de

critères ne figurant pas dans le modèle de base, si bien que le nouveau système mis au point en 2001 s'est attaché à tenir compte également de l'environnement socio-économique et de l'activité des DRAC, en ajoutant deux sous-dotations à l'enveloppe globale fondée sur les batteries de critères précédemment définies. Par comparaison avec le précédent, ce dispositif a fait augmenter le volume des crédits inscrits en DGF de 19,5 M€ à 20,3 M€, mais de manière inégale entre les DRAC. Aussi, les moins favorisées ont-elles vu leurs crédits encore alloués selon l'ancienne méthode. Au total, les pratiques en vigueur au ministère de la culture illustrent la tendance à l'instabilité et à la complexité, voire même l'opacité, croissantes des mécanismes d'affectation des dotations par l'administration centrale, peu propice à l'établissement d'un dialogue de gestion équilibré avec les services déconcentrés.

De même, au ministère de **l'éducation nationale**, les crédits de fonctionnement sont déterminés à partir de trois enveloppes : la première, pour les dépenses à caractère obligatoire et réglementaire (loyers et charges, certains frais de déplacement et indemnités des personnels d'inspection), permet de fixer les dotations dites « non critérisées » ; la deuxième sert à allouer les dotations « critérisées » ; et la troisième, dite «enveloppe forfaitaire», constitue une réserve nationale à la disposition du ministère. Les dotations « critérisées » sont elles-mêmes réparties en trois sous-enveloppes, pour le fonctionnement général, les frais de déplacement (dont la répartition fait intervenir respectivement 17 et 14 paramètres) et l'immobilier.

Dans bien des cas, la sophistication des modèles, due à la multiplicité des enveloppes et des critères, nuit à la transparence et à la lisibilité des procédés de répartition des dotations. La rigidité et l'automatisme des règles de calcul peuvent être défavorables à la qualité du dialogue de gestion, dans la phase préalable de négociation budgétaire entre services centraux et services déconcentrés, en se révélant contraires à l'objectif de responsabilisation de ces derniers.

En cours d'exécution budgétaire, la liberté de répartition des crédits par les autorités déconcentrées, entre les différents postes de dépenses, une fois les dotations globales de fonctionnement notifiées, est bien souvent illusoire, en raison du niveau des dotations qui permet seulement de faire face aux dépenses incompressibles. De surcroît, les marges de manœuvre sont encore réduites par certaines procédures internes des administrations comme, par exemple, la pratique répandue des réserves nationales.

Au ministère de **l'éducation nationale**, la dotation forfaitaire, déjà évoquée, qui constitue une ligne d'ajustement des crédits de fonctionnement hors dotation globalisée, est attribuée en cours d'année

aux services académiques, sur demande de leur part, pour renouveler certains matériels lourds (reprographie, téléphonie, etc.) ou accompagner les projets de modernisation. Il en est de même au ministère de **l'agriculture et de la pêche** où les besoins particuliers d'équipement des DRAF et des DDAF (véhicules, informatique, mobilier) doivent être présentés à l'administration centrale qui décide de la suite à leur donner, le cas échéant, en abondant la dotation globalisée à partir d'une réserve figurant sur un paragraphe budgétaire distinct. La même pratique est observée au ministère de la **culture et de la communication** pour les SDAP.

En outre, au ministère de **l'éducation nationale**, le découpage est opéré entre les crédits de fonctionnement administratif, inscrits dans les dotations globalisées, et les crédits de fonctionnement pédagogique qui relèvent d'un autre processus de globalisation. La contrainte financière étant plus lourde sur les premiers que sur les seconds, il s'ensuit une tendance au glissement de l'imputation des dépenses administratives vers les dépenses pédagogiques constatée pour l'enseignement primaire. De même, la frontière est perméable entre les dépenses d'entretien immobilier qui relèvent de la dotation globalisée et les petits travaux d'investissement, de sorte que certains réseaux s'autorisent des libertés dans l'imputation des dépenses, ainsi qu'il a été observé dans les **DRIRE** et dans les services administratifs régionaux (SAR) du ministère de la **justice** qui gèrent les budgets des juridictions.

Le découpage des budgets globaux en sous-dotations constitue une autre limitation de la capacité d'action des responsables locaux en cours d'exercice. Pour les services de **police**, les préfets de département et les directeurs départementaux de la sécurité publique disposent d'un budget global d'équipement et de fonctionnement alimenté par trois types de crédits : les crédits délégués départementaux qui constituent l'enveloppe de fonctionnement courant, les droits de tirage régionaux destinés à financer certaines prestations réalisées par les SGAP, et les droits de tirage centraux, également à la disposition de ces derniers, pour couvrir des dépenses d'équipement spécifiques. Chaque budget fait l'objet d'une double répartition par paragraphe budgétaire et par niveau de ressources. De fait, les budgets de fonctionnement restent ainsi soumis au crible de l'administration centrale, les SGAP étant davantage des échelons « sous-centralisés » que « sur-déconcentrés », de telle sorte que les crédits de fonctionnement sont paradoxalement, pour les préfets qui les gèrent, d'une utilisation plus rigide que les crédits d'investissement qui ne sont pas déconcentrés, mais dont les possibilités d'affectation et de répartition sont plus souples.

Enfin, si le rythme des délégations générales de crédits, dans l'ensemble, respecte le calendrier prévu par la circulaire du 1990, en revanche, celui des délégations spéciales accordées en cours d'année est plus irrégulier et ne donne pas une visibilité suffisante aux chefs de service pour lancer des opérations nouvelles et en maîtriser le calendrier dans l'année considérée. Au ministère de la **justice**, la dotation initiale reçue en région Bretagne a été abondée en 2001 de 12 % par des délégations accordées pour des motifs divers. En 1999, au ministère chargé de la **santé et de la solidarité**, le total des délégations de toute nature, imputées sur les mêmes chapitres et articles que les dotations globales de fonctionnement, a représenté 19 % des crédits de base notifiés aux DRASS et aux DDASS.

Au ministère de l'**intérieur**, le régime commun de la globalisation des crédits de fonctionnement est appliqué à la gestion des préfectures qui ont d'ailleurs été des précurseurs en la matière dans le cadre d'expérimentations conduites dès 1985. Elles disposent d'une dotation globale de fonctionnement, le ministère conservant une réserve nationale de l'ordre de 1 % des crédits alloués (244 M€ en 2001) qu'il répartit en cours d'année selon les demandes ponctuelles. L'immobilier procède de financements à la fois nationaux et déconcentrés, tout comme l'informatique et les télécommunications. La gestion des personnels relève de la compétence centrale du ministère, sauf pour certains agents contractuels et personnels d'entretien et de service, rémunérés sur les budgets de fonctionnement des préfectures.

En outre, une expérience de globalisation de l'ensemble des moyens de fonctionnement des préfectures, incluant les crédits de rémunération et de maintenance immobilière, a été engagée depuis le 1^{er} janvier 2000 dans plusieurs d'entre elles⁷⁴. Elle fait l'objet d'une évaluation annuelle de l'inspection générale de l'administration (IGA) du ministère, qui montre que le périmètre plus large de la globalisation offre une souplesse de gestion supplémentaire aux préfets et accompagne favorablement le mouvement de déconcentration. Cette expérimentation a été abordée comme une anticipation de la mise en œuvre de la LOLF du 1^{er} août 2001 dans la mesure où les marges de gestion plus grandes accordées aux préfets ont pour contreparties inséparables le développement du contrôle de gestion et la production d'indicateurs de résultats. Aussi, la réforme ne devrait pas être généralisée avant la pleine adaptation des outils de contrôle de gestion et de formation. De plus, la DGA a confirmé que certaines règles de gestion des crédits globalisés ont déjà été infléchies. Ainsi, la « fongibilité » des crédits de fonctionnement et de personnel, dans la limite d'un effectif plafond, doit se conformer

74) Annexe n° 4 sur la globalisation des crédits des préfectures.

aux dispositions de l'article 7 de la loi organique qui imposent, à l'intérieur des programmes, une fongibilité à sens unique entre crédits de fonctionnement et crédits de personnels, le montant autorisé ayant pour ces derniers valeur de plafond. De même, la garantie de l'automatisme des reports doit s'accommoder de la limite de 3 % des crédits ouverts, prévue par la LOLF, qui s'apprécie au niveau très agrégé du programme.

Une expérience de « gestion globale par programmes » lancée en région Centre, sur la période 2002-2004, par les services déconcentrés du ministère chargé de **l'emploi**, a consisté, pour la première année, à permettre la gestion de moyens fongibles en crédits de fonctionnement et de rémunération à l'échelon régional et interdépartemental, et, pour la deuxième année, à expérimenter le principe de la fongibilité budgétaire dans le domaine des moyens d'intervention. Un article unique, spécifique à cette région, regroupe dans la loi de finances pour 2003 les douze lignes budgétaires correspondant à deux des quatre sous-programmes retenus en matière d'accès à l'emploi (insertion des publics en difficulté et accompagnement des parcours). Cette expérimentation, étendue en 2003 à sept autres régions, porte sur les nouvelles modalités de pilotage des politiques publiques résultant de la globalisation par programmes, compte tenu des modifications profondes suscitées dans les relations de coordination entre les différents acteurs : préfet, services territoriaux, prestataires de services (AFPA, ANPE, CNASEA, AGEFIPH, ASSEDIC, etc.), collectivités territoriales. Elle est susceptible, par conséquent, de contribuer à la réflexion sur la définition des futurs programmes prévus par la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001.

×

En définitive, la globalisation des crédits de fonctionnement, du fait de l'étroitesse du périmètre retenu, apparaît souvent davantage comme un outil de contrôle des frais généraux que comme un élément dynamique de la politique de déconcentration, dans la mesure où le niveau des dotations globales allouées aux services déconcentrés se situe au seuil des charges de structure incompressibles. De surcroît, les très faibles marges de manœuvre restant aux gestionnaires territoriaux leur sont trop souvent retirées par divers procédés utilisés par les administrations centrales, sous couvert de nécessaire rationalisation des arbitrages et des procédures, pour contrôler étroitement *a priori*, dans la phase de négociation préalable ou en cours d'exécution budgétaire notamment par la régulation, la ventilation des crédits disponibles entre les besoins constatés localement.

En revanche, l'expérience de la globalisation des crédits de fonctionnement (incluant personnel et gros entretien) des préfectures est

un bon exemple du passage possible d'une gestion par les moyens sous maîtrise de l'administration centrale, encore très répandue dans les ministères comme l'établit le bilan de la globalisation présenté plus haut, à un mode de pilotage actif par les autorités déconcentrées en fonction d'objectifs explicites soumis au contrôle de gestion.

En ce sens, les objectifs de la globalisation rejoignent ceux de la réforme engagée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui prévoit, à partir de 2006, la fongibilité encadrée des crédits de rémunération, de fonctionnement et d'investissement, et la mise en place d'indicateurs de performance. Cependant, pour les expérimentations les plus avancées, notamment celle des préfetures, certaines adaptations paraissent d'ores et déjà nécessaires. Plus fondamentalement, les conditions d'approfondissement de la globalisation dépendent de la définition précise qui, à partir des dispositions déjà rappelées de la LOLF, sera donnée à la notion de programmes et au contenu des budgets opérationnels correspondants, destinés à présenter la programmation des actions et des moyens par grands types de dépenses. Les facilités de gestion inhérentes à la globalisation pourraient être remises en cause si devait prévaloir une logique d'éclatement des moyens de fonctionnement et des crédits de personnel entre les différents programmes de chaque ministère, conduisant les chefs de service à gérer des enveloppes distinctes sans possibilité de fongibilité immédiate des crédits de même nature.

C – L'allocation des crédits d'intervention et d'investissement

A la différence de ce qui peut être observé pour les crédits de fonctionnement, les dotations de crédits d'intervention et d'investissement ne sont pas réparties par les administrations centrales entre leurs services déconcentrés en fonction de critères déterminés préalablement au regard des objectifs assignés aux politiques territoriales. Ils résultent le plus souvent de la nature et du nombre de demandes présentées et du rapport de négociation entre les services centraux et les services déconcentrés lors des conférences budgétaires. Les interventions de l'Etat déconcentré dépendant, dans un nombre croissant de domaines, de celles des collectivités territoriales qui sont souvent les maîtres d'ouvrage des projets et presque toujours des partenaires financiers incontournables, le risque est grand que les décisions prises ne fassent qu'accompagner les logiques de développement émanant spontanément des territoires et que les « moyens aillent aux moyens » sans aucun effet de rééquilibrage.

1 – Peu de ministères répartissent les crédits d'intervention sur la base de critères reliant les objectifs nationaux et une évaluation précise des situations locales

Le montant global des dépenses d'intervention est resté stable au cours des dernières années au niveau de 75 Md€ dont un tiers est exécuté localement. A l'exception du ministère de l'intérieur, dont l'essentiel des concours concerne les dotations globales aux collectivités locales, et de l'enseignement scolaire, dont les interventions recouvrent en réalité la rémunération des enseignants du secteur privé, les principaux ministères concernés sont le travail, l'emploi et la solidarité, l'agriculture, l'enseignement supérieur, les transports, la culture, la jeunesse et les sports, le logement et la ville.

a) L'allocation des crédits d'intervention aux services déconcentrés

En termes de transparence de la gestion de ses crédits déconcentrés, le ministère de la **culture** est sans doute l'un des plus avancés puisqu'il a rassemblé dans un chapitre unique (43-30) la quasi-totalité des crédits de subventions déconcentrées correspondant aux divers domaines d'intervention des directions d'administration centrale et que, de surcroît, ceux-ci font tous l'objet de délégations d'autorisation d'engagement. Le ministère a mis en œuvre en 2002 un logiciel « Quadrille » qui permet de classer les crédits d'intervention du titre IV, déconcentrés ou non, selon la nature des aides (institutionnelles ou ponctuelles), les missions du ministère et les objectifs de politique culturelle, afin de préparer la mise en place du contrôle de gestion et de favoriser le dialogue de gestion entre directions centrales et DRAC. Toutefois, le ministère lui-même estime que l'architecture budgétaire des crédits délégués aux DRAC reste encore trop complexe ; l'éclatement des dotations entre 24 lignes budgétaires, tous titres confondus, limite l'autonomie de gestion nécessaire en région.

Dans un récent rapport public sur la **politique de la ville**, la Cour soulignait l'imprécision des objectifs et la difficulté de dégager des critères clairs d'allocation : « *L'extension des sites concernés et la multiplication des thématiques abordées ne sont pas contrebalancées par la définition d'objectifs nationaux opérationnels et stables (...) Ces hésitations donnent à la politique de la ville des contours flous qui nuisent à sa lisibilité et favorisent l'éparpillement des actions qu'elle encourage alors que la concentration des moyens sur des territoires précis était le but qui lui était assigné à l'origine (...) L'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou*

quartiers et de « retour au droit commun » qui justifie la mise en place d'une politique territorialisée spécifique devrait être prédominant dans les différents dispositifs. Cela suppose que la détermination des territoires prioritaires repose sur des critères précis et que les mesures qui les concernent aient des objectifs concrets et soient limités dans le temps ».

Pour l'essentiel, les crédits d'intervention de **l'éducation nationale** sont en réalité, comme il a été signalé plus haut, des crédits de rémunération. Mais, à l'inverse, certains crédits formellement inscrits au titre III sont de véritables crédits d'intervention. C'est le cas notamment des crédits alloués au titre des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation (TICE). La Cour a mis récemment en lumière des incohérences dans l'engagement de ces moyens budgétaires, par rapport aux politiques plus ou moins dynamiques conduites par les collectivités territoriales, qui ne concourent pas à réduire les écarts entre régions⁷⁵.

D'une manière générale, peu de ministères répartissent leurs crédits entre les différentes circonscriptions sur la base de critères explicites reliant des objectifs nationaux clairement exprimés et une évaluation précise des situations locales.

Il convient d'ajouter qu'une part parfois non négligeable de ces crédits d'intervention est désormais intégrée dans les contrats Etat-région pour la conduite de politiques partagées avec les collectivités locales. Examinant les actions de développement industriel du secrétariat d'Etat à **l'industrie**, la Cour a constaté que les crédits en cause, largement intégrés dans les contrats Etat-région étaient très inégalement répartis, sans qu'aucune corrélation puisse être établie localement ni avec le poids des petites et moyennes entreprises ni avec le dynamisme de l'emploi. Les crédits de **formation professionnelle** ne représentent pas des montants considérables dans ces contrats, mais la Cour a récemment constaté que l'incidence de certains financements de l'Etat est souvent difficile à apprécier, soit parce qu'ils ne représentent qu'une part relativement faible de l'effort des régions soit parce qu'ils concernent des actions à laquelle la contractualisation apporte peu.

Bien qu'il ne s'agisse pas de crédits d'Etat, ni de crédits d'intervention au sens strict, l'exemple de la répartition entre les établissements hospitaliers des enveloppes globales allouées sur les fonds de la sécurité sociale aux agences régionales de l'hospitalisation mérite d'être cité. Les enveloppes sont partagées entre les régions selon quatre critères mesurant les besoins de soins hospitaliers et la productivité

75) Voir plus haut premier chapitre I-B-1-a.

moyenne des établissements et surtout en fonction d'un objectif de réduction des inégalités régionales qui permet de moduler l'amplitude des taux annuels de croissance des dotations. Les ARH sont ainsi en mesure d'exercer leur responsabilité en ce qui concerne l'allocation des fonds entre les établissements eux-mêmes. En fait, leur liberté a été réduite ces dernières années de multiples manières : accroissement du nombre et de l'ampleur des enveloppes « fléchées » destinées à financer des priorités sanitaires, octroi d'enveloppes complémentaires calculées selon d'autres critères, voire même allocation directe par l'administration centrale de dotations supplémentaires aux établissements.

b) La gestion locale des crédits d'intervention

Au terme de ses contrôles de politiques publiques, la Cour est fréquemment intervenue auprès des ministres pour évoquer les conditions de la gestion locale des dépenses d'intervention, et récemment encore par deux communications adressées aux ministres chargés respectivement de la culture et de l'industrie. Même si les départements en cause ne sont pas les plus importants en masse financière, les observations de la Cour les concernant rejoignent celles qu'elle a formulées sur bien d'autres modes d'intervention comparables. Surtout, ces deux domaines font partie de ceux où l'équilibre des compétences respectives des services déconcentrés et des collectivités territoriales est le plus susceptible d'évolutions.

A l'issue du contrôle de l'emploi des **crédits de développement industriel et des crédits de reconversion**, la Cour a relevé la segmentation des services déconcentrés intervenant dans ce domaine et critiqué le recours fréquent à de nombreux opérateurs relais⁷⁶. Elle a également noté que nombre de DRIRE préfèrent relever le seuil d'éligibilité aux aides plutôt que d'assumer une sélection des dossiers sur la base de critères qualitatifs explicites. En conséquence, elle a été conduite à recommander un réexamen d'ensemble de l'organisation de l'Etat en matière d'intervention industrielle, portant sur les rôles respectifs des ministères chargés de l'industrie et des affaires sociales et sur le partage des rôles entre administrations centrale et déconcentrée, sans préjudice des perspectives d'une décentralisation accrue.

76) Voir l'encadré ci-dessous.

Les dépenses déconcentrées d'intervention du ministère chargé de l'industrie

La Cour a contrôlé l'emploi des crédits de **développement industriel** inscrits aux chapitres 44-80 et 64-92 pour les exercices 1995 à 1999 et des crédits de **reconversion et restructuration industrielle** inscrits au chapitre 64-96 pour les exercices 1996 à 2000. Mais la plus grande part des interventions de « politique industrielle » ou « d'accompagnement des restructurations » ne passe pas par le budget du ministère chargé de l'industrie, mais par celui du ministère chargé de l'emploi (chapitre 44-79).

Alors qu'elle critique sévèrement la gestion des dossiers d'aides en administration centrale, la Cour relève que la gestion déconcentrée dans les DRIRE et la préfecture de Lorraine (pour le fonds d'industrialisation de la Lorraine) n'appelle pas, en général, les mêmes observations. Cependant, elle note la segmentation des services déconcentrés chargés de « l'animation économique », en particulier l'isolement réciproque des DRIRE et des directions régionales du commerce extérieur ; l'incohérence des champs d'intervention, dans l'industrie agro-alimentaire, des DRIRE et des directions de l'agriculture et de la forêt ; la coexistence, dans une assez large ignorance mutuelle, des DRIRE, des délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) et des délégations de l'ANVAR en matière d'innovation et de transfert de technologie ; enfin, l'absence de traduction concrète des préconisations du groupe de travail ANVAR-DARPMI de 1998.

La Cour critique le recours à une multitude d'opérateurs relais (chambres régionales de commerce et d'industrie, diverses associations) qui a pour conséquence de multiples irrégularités. Elle prend acte cependant du nouveau mode de relations avec les sociétés de conversion inauguré en 2001 (établissement d'un cadre contractuel transparent et concurrentiel, rémunérations liées aux résultats).

Les bilans des aides déconcentrées directes aux entreprises (procédures ARC, FRAC, FDPMI, FRATT et ATOUT) montrent la difficulté d'évaluation de ce type d'interventions, confirment les effets « d'aubaine » et conduisent à douter de leur impact sur le développement des PME. La Cour, enfin, a souligné l'importance des coûts de gestion pour des dispositifs de faible montant unitaire et, s'agissant des « actions collectives », la tendance à la pérennisation des opérations, à la forfaitisation des aides et à la prise en charge généreuse des coûts de fonctionnement des opérateurs.

A l'occasion du contrôle des DRAC, la Cour s'est attachée à examiner les conditions, qui semblent représentatives de la moyenne des services déconcentrés du ministère de la **culture**, dans lesquelles la direction de la région de Bretagne gère cette catégorie de dépenses. A

l'exception de quelques rares interventions encore centralisées, ces crédits, déconcentrés à 98 %, vont pour les quatre-cinquièmes à des associations, sociétés et établissements publics culturels et le solde à des collectivités territoriales. Quarante trois bénéficiaires permanents se partagent les trois quarts du montant global, tandis que le solde se répartit pour des montants parfois modestes entre un grand nombre d'autres dans des conditions qui ont conduit la Cour à s'interroger sur le bien-fondé, pour l'Etat, d'interventions aussi dispersées et dont le suivi dépasse à l'évidence les moyens de ses services locaux.

2 – L'allocation des crédits d'investissement ne résulte pas d'arbitrages prenant explicitement en compte les disparités locales

Les investissements civils sont désormais aux trois-quarts pris en charge par les collectivités locales. Pour le quart restant à l'Etat, la part des investissements déconcentrés est relativement faible et celle-ci pèse peu dans le total des crédits déconcentrés. Au sein des opérations exécutées au niveau local, qui représentent la moitié des autorisations disponibles, la part des investissements affectés directement par les administrations centrales a régressé tandis que celle des opérations entièrement déléguées représentait, en 2001, 25 % des autorisations de programme.

a) La répartition des crédits d'investissement entre les circonscriptions régionales et départementales

Une part importante de ces crédits est intégrée dans les contrats Etat-région. Examinant la troisième génération de ces contrats, la Cour avait relevé la décision prise en comité interministériel de l'aménagement du territoire (CIAT), au début de l'année 1993, de moduler la participation de l'Etat sur la base de critères objectifs permettant d'aider davantage les régions les moins favorisées. Il s'agissait de s'affranchir de la règle implicite selon laquelle l'Etat jusqu'alors apportait autant que les régions, favorisant ainsi celles qui faisaient un effort financier plutôt que celles qui avaient le plus de besoins. Cette décision n'a pas été respectée.

Dans son rapport public 1998, la Cour notait que la modulation financière a même eu des effets pervers dans le domaine des **investissements routiers** qui représentent une part essentielle des concours de l'Etat. Les orientations nationales à quinze ans, définies par le ministère de l'équipement, n'ont pu être respectées car ce ne sont pas les régions qui avaient le plus de retards à combler qui ont obtenu le plus

de moyens. Un rapport du conseil général des ponts et chaussées faisait ainsi apparaître qu'avec la grille actuelle d'affectation des crédits, la Picardie pourrait accuser un retard de quinze ans sur les objectifs alors que la Bretagne aurait cinq ans d'avance.

Les conditions dans lesquelles le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est le plus souvent bornée à reprendre les investissements négociés localement dans le cadre des contrats de plan ont déjà été évoquées⁷⁷.

D'une manière générale la définition des enveloppes d'investissement, dont la part déconcentrée est au demeurant assez faible est plus fonction de l'apport des collectivités territoriales que l'expression d'une politique nationale explicite.

b) La gestion locale des crédits d'investissement

Les enquêtes de la Cour ont relevé, dans de nombreux départements ministériels, l'existence de graves carences dans la conduite des opérations d'investissement de l'Etat qui, en particulier, dispose rarement au niveau déconcentré de services techniques spécialisés suffisamment compétents pour assurer efficacement la maîtrise d'ouvrage des travaux de construction ou de modernisation de ses équipements.

Cependant, dans le cadre de la modernisation des procédures financières, initiée par la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 1994, la direction générale de la comptabilité publique a institué, entre 1995 et 1999, les missions d'expertise économique et financière (MEEF), placées auprès des TPG de région afin de renforcer la capacité de décision des ordonnateurs locaux. Il s'agit de structures restreintes (moins d'une dizaine de fonctionnaires du Trésor) qui ont vocation à animer des missions d'études sur un projet d'investissement, en mobilisant, au cas par cas, un réseau d'experts dans les domaines de compétence des services déconcentrés du ministère de l'économie des finances et de l'industrie (Trésor, impôts, douanes, Insee, concurrence et répression des fraudes...). Organisée et conduite selon une méthodologie qui a fait l'objet, en 2000, d'une certification selon la norme ISO 9002, cette expertise constitue donc une prestation de conseil juridique, économique et financier, à l'usage des décideurs territoriaux (préfet de région ou de département, ARH...) ; elle porte principalement sur les projets financés par l'Etat (titres V et VI), éventuellement cofinancés par les collectivités territoriales ou à partir des fonds structurels européens.

77) Chapitre II, II-A-1.

Le bilan de l'activité des MEEF atteste de leur insertion dans le processus de la décision déconcentrée, avec 1626 dossiers traités depuis leur création jusqu'en 2002 : ce nombre se situe à 225 en 2002 après avoir culminé à près de 300 en 1999 ; en revanche les enjeux financiers, exprimés par le montant total des dossiers d'investissement traités annuellement, augmentent, passant de 3,7 Md€ en 1999 à 6,8 Md€ en 2002. En 2001 et 2002, plus de la moitié des dossiers d'expertise ont porté sur des investissements dans les secteurs de la santé (17 %), du tourisme (15 à 16 %), des équipements divers (12 % environ) et de l'enseignement supérieur (11 %).

A l'inverse, alors que les **directions départementales de l'équipement** jouaient traditionnellement le rôle de « service constructeur » au profit des autres départements ministériels, notamment les ministères de l'éducation nationale, de la justice, de la santé et de la défense, comme le rappelait encore la circulaire du ministère chargé de l'équipement du 18 février 1986 sur les missions des DDE, de récents contrôles de la Cour ont montré une tendance assez nette à leur désengagement depuis quelques années. Les services départementaux ont de plus de plus de mal, semble-t-il, à assurer cette charge du fait de la lourdeur croissante des dossiers à instruire et de la diminution des effectifs, si bien qu'il leur arrive souvent de décliner les opérations qui leur sont proposées par le préfet et les services déconcentrés. Le ministère de l'équipement estime, pour sa part, que ces difficultés tiennent aussi au caractère obsolète des protocoles nationaux établis depuis plus de trente ans avec différents ministères. La renégociation de ces protocoles a abouti en avril 2002 avec le ministère de l'intérieur et est en cours avec le ministère de la justice. En tout état de cause, pour le ministère de l'équipement, le domaine de l'Etat doit redevenir une priorité de l'ingénierie publique locale.

Au terme d'un contrôle conduit dans plusieurs **préfectures**, en janvier 2003, le ministère de l'intérieur a entrepris la définition d'une filière immobilière à partir de l'élaboration d'un schéma directeur comportant de nouvelles méthodes de gestion, des référentiels de maintenance et des guides d'entretien. etc. La Cour donne acte de cet engagement et veillera à son application. La fongibilité que permettra la nouvelle loi organique ne rendra que plus indispensable une exacte comptabilisation des dépenses, alors que le ministère reconnaît qu'il dispose rarement aujourd'hui d'un bilan complet d'opération. Relevant enfin l'absence de vision immobilière d'ensemble de la part de l'encadrement supérieur des préfectures ou le déroulement excessivement lent, et sans pilotage réel, de nombre d'opérations, la Cour insistait sur la nécessité de la réflexion engagée par le ministère pour renforcer

l'organisation de la conduite d'opération, d'autant que le rôle des DDE reste encore, à cet égard, problématique.

La Cour a brièvement évoqué, dans son récent rapport particulier sur le fonctionnement du système éducatif, les carences de la gestion du patrimoine immobilier des **universités**, établissements publics nationaux autonomes, dont les investissements, supportés par l'Etat et, dans des proportions croissantes, par les collectivités territoriales dans le cadre des contrats Etat-régions, posent de graves problèmes dans lesquels l'Etat et son organisation déconcentrée portent une part de responsabilité. Ainsi, la Cour a relevé combien la complexité des niveaux administratifs et des procédures alourdit le déroulement des opérations. Un grand nombre d'entre elles se trouvent bloquées dès leur démarrage en raison de difficultés foncières : terrains non disponibles, statut juridique de la propriété mal analysé, coût d'acquisition sous-évalué, etc... Reposant sur un dossier d'expertise préparé par l'établissement puis validé par les services constructeurs des rectorats, la procédure d'agrément définie par le ministère n'apparaît pas de nature à corriger efficacement ces dysfonctionnements. En effet, les établissements, pas plus que les services académiques, ne disposent pas toujours des moyens humains nécessaires et des qualifications requises pour procéder aux expertises et exercer la maîtrise d'ouvrage. Quant à l'administration centrale, démunie de compétences techniques, elle est conduite à agréer souvent de façon formelle des dossiers de faible qualité sur lesquels toutes les réserves préalables n'ont pas encore été levées.

D'une manière générale, le rythme de consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement est très insuffisant.

Reconnaissant cette situation en réponse aux interventions de la Cour, le ministre chargé de l'enseignement supérieur a fait valoir plusieurs actions engagées à la fin de l'année 2002 pour y remédier : publication d'une circulaire conjointe budget/éducation sur les modalités d'attribution des subventions d'investissement ; note aux préfets systématisant la subdélégation automatique des autorisations de programme et aux ordonnateurs secondaires leur rappelant les conditions de délégation de maîtrise d'ouvrage aux établissements d'enseignement supérieur⁷⁸.

×

D'une manière générale, l'examen des modes actuels d'allocation des moyens en personnels et en crédits de fonctionnement, d'intervention

78) Rapport public sur le fonctionnement du système éducatif, pages 276 et 390 pour la réponse du ministère).

ou d'investissement témoigne de l'ampleur des efforts qu'exigera la traduction des principes de fongibilité inscrits dans la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001. Le recours aux « budgets opérationnels locaux », dans le cadre du dialogue de gestion avec les gestionnaires déconcentrés, pour arrêter l'enveloppe des crédits (fonctionnement, personnel, intervention, équipement) attachés à chaque programme, les objectifs fixés et les indicateurs de résultats, impliquera la définition de critères de répartition plus explicites de ces moyens entre les réseaux déconcentrés et en leur sein.

IV – Les systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés

La déconcentration des compétences et des moyens s'est rarement accompagnée de la mise en place de systèmes d'information permettant à l'administration centrale comme aux services déconcentrés de suivre efficacement l'activité locale de l'Etat.

A – Les systèmes d'information sur la gestion des services déconcentrés

Au cours de ses travaux, la Cour a mis en évidence, à plusieurs reprises, l'absence de suivi performant des crédits.

Il ne s'agit pas ici d'analyser l'ensemble des systèmes d'information utilisés pour aider au pilotage des services déconcentrés mais seulement d'évoquer ceux qui peuvent s'inscrire dans la double logique du contrôle de gestion par l'administration centrale, au moyen notamment de tableaux de bord destinés à mesurer l'affectation des ressources, y compris des ressources humaines, mais aussi de « *l'apport des concours techniques* » nécessaires aux gestionnaires locaux, qui constitue, aux termes de l'article 2 du décret du 1^{er} juillet 1982 portant charte de la déconcentration l'une des missions fondamentales des administrations centrales.

1 – La plupart des réseaux recourent à des systèmes d'information propres qui ne sont pas compatibles avec les systèmes interministériels

a) Les bases de donnée interministérielle

Plus de vingt ans après le décret d'avril 1981 qui posait un principe général d'organisation consistant à établir un fichier commun à l'ordonnateur et au comptable, la mise en œuvre des logiciels retenus pour la dépense des administrations centrales et pour celle des administrations déconcentrées n'a pas été généralisée. Les liaisons informatiques entre ces deux niveaux ne sont qu'imparfaitement assurées. De façon générale, les ministères tiennent, par chapitre, la comptabilité des crédits ouverts, des engagements de dépenses, des ordonnancements et des mandatements, au moyen d'applications informatiques qui ne sont pas intégrées dans un système unique et qui, parfois, ne présentent même pas « d'interfaces ».

Deux logiciels interministériels distincts, **SIGMA**⁷⁹ et **NDL**⁸⁰, ont été mis en place pour la gestion de la dépense par les administrations centrales, d'une part, et les services déconcentrés, d'autre part. Approuvé par un comité interministériel de mai 1988, le système NDL a unifié la comptabilité des ordonnateurs secondaires (le préfet généralement et ses délégataires) et celle des comptables. Les ordonnateurs secondaires ont été reliés à NDL soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs propres systèmes informatiques, les interfaces ayant été normalisées. Cependant, sa mise en œuvre a été relativement lente. L'organisation technique des comptabilités, en effet, a reposé sur des accords successifs entre la direction du budget, celle de la comptabilité publique et les services financiers des ministères, au détriment de la recherche d'une logique d'ensemble qui supposait la mise en place prioritaire d'une comptabilité générale de l'Etat comprenant toutes les phases de la dépense.

Le développement relativement autonome des différents systèmes des ministères et de l'application NDL n'a pas permis d'assurer dans de bonnes conditions, grâce à des liaisons automatisées, la continuité de la chaîne de la dépense. Ainsi, dans certains cas, les délégations de crédits émises par les administrations centrales sont-elles reprises manuellement dans les systèmes locaux. Les autorisations d'engagement ne sont pas toujours recensées par la direction générale de la comptabilité publique et

79) SIGMA : Système intégré de la gestion comptable ministérielle automatisée.

80) NDL : Nouvelle dépense locale.

l'analyse par ordonnateur principal ou secondaire des crédits engagés et payés, au regard des crédits ouverts ou délégués, à certaines échéances et dans des conditions dûment définies, est souvent impossible alors qu'elle est pourtant la condition d'une gestion rigoureuse de la dépense de l'Etat.

L'« infocentre national sur la dépense et les informations associées » (INDIA)⁸¹ vise à mettre en commun, à la disposition des préfets, trésoriers-payeurs généraux et directeurs des services déconcentrés, un ensemble de données budgétaires et extra budgétaires permettant de suivre l'évolution de la dépense de l'Etat. Créé en 1998 à la suite des travaux de la DIRE et à l'initiative de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur, ce système dont la DGCP a assuré la conception et la mise en œuvre consiste à tirer parti de la généralisation de l'utilisation par les services déconcentrés de l'application comptable NDL et à exploiter ainsi la masse homogène des données comptables qui retracent les dépenses des services déconcentrés de l'Etat. Basé à Clermont-Ferrand, lieu de création de l'application NDL, l'infocentre INDIA extrait les informations des bases régionales gérées par celle-ci et les envoie sur un serveur national également administré par la trésorerie générale de la région Auvergne qui les met en forme et les agrège.

INDIA apporte aux gestionnaires déconcentrés une prestation utile et attendue puisqu'il donne accès à 91 tableaux sous des formes très diversifiées : tableaux de bord par ministère, ordonnateur, période ou type de procédures (politique de la ville, contrats de plan, fonds européens) ; études sur l'utilisation des fonds publics par commune ou créancier ; indicateurs sur l'exécution et la gestion de la dépense (délais de règlement, avis du contrôleur financier déconcentré, ratios de gestion, etc.). L'infocentre, en cours d'extension, n'est plus désormais limité à la dépense déconcentrée : il reçoit les données issues de l'application ACCORD qui gère la dépense des ministères au niveau central ainsi que les données de l'application PRESAGE qui permet de suivre l'utilisation des crédits européens. Environ 150 tableaux supplémentaires sont désormais accessibles.

Le nombre d'utilisateurs s'élevait en novembre 2002 à environ 530 personnes, en poste dans les préfectures, les paieries générales du Trésor, les directions régionales de l'environnement ainsi que les administrations centrales et la Cour des comptes. L'ensemble des directeurs régionaux des services de l'Etat devraient prochainement y être raccordés dans le cadre d'un programme ambitieux qui prévoit, à terme, de relier 5 000 utilisateurs.

81) INDIA : Infocentre national sur la dépense et les informations associées.

Cependant, le système est encore dans sa phase de développement et connaît des limites au regard de la problématique du pilotage central des services déconcentrés. Créé en effet pour les besoins des ordonnateurs locaux, il n'est pas complètement adapté aux investigations opérées au niveau national sur un champ budgétaire étendu. Le logiciel d'interrogation souffre notamment de temps de réponse élevés aux « requêtes » formulées par ses utilisateurs en administration centrale.

Aussi, à la fin de 2002, le recours à INDIA restait-il encore très faible dans la plupart des administrations centrales. Sur la période du 1^{er} janvier au 30 novembre 2002, à l'exception du ministère des finances qui culminait à 4500 connexions, il n'atteignait les 500 connexions que dans cinq ministères et ne dépassait les 1000 que dans un seul (la défense), restant quasi nul dans tous les autres. Premier usager d'INDIA en 2001⁸², la Cour des comptes se situait encore en quatrième position en 2002.

b) Le maintien de systèmes ministériels indépendants

Le système NDL répondant imparfaitement aux besoins de leur gestion comptable interne, les services déconcentrés ont maintenu, voire créé, d'autres systèmes d'information qui ne sont pas forcément compatibles avec NDL et INDIA et contraignent souvent les services locaux à des doubles saisies.

Ainsi, quand la comptabilité des **DRIRE** est passée en 1996 sous l'application NDL, ce changement, globalement positif au demeurant, a eu pour conséquence la perte des outils de comptabilité analytique que contenait le logiciel de comptabilité et de gestion précédemment utilisé. Les DRIRE regrettent ainsi de ne pouvoir émettre leur livre fournisseur par NDL. Elles doivent le demander à la trésorerie générale qui le leur envoie en version papier. Surtout, l'incapacité de NDL à enregistrer les engagements de dépenses rend obligatoire une double saisie, soit au moment de la commande, soit au moment du paiement pour mettre à jour les commandes et factures. Plus que le doublement de la charge de saisie, le risque d'erreur associé à la double saisie et les faiblesses de ce logiciel expliquent que seulement 14 directions sur 24 l'utilisent. En conséquence, certaines DRIRE n'effectuent la saisie qu'avec retard. D'autres tiennent une troisième comptabilité sous EXCEL pour suivre les engagements en temps réel sur certaines dépenses qui ne font pas l'objet de bons de commande (affranchissements, téléphone, etc.). Un logiciel

82) Notamment pour les besoins de l'enquête sur l'état de la déconcentration des crédits présentée au premier chapitre

complémentaire, le système BUFON, a dû être installé dans les DRIRE à partir de 1997 afin de résoudre les problèmes de gestion interne posés par NDL.

Au ministère chargé des affaires sociales et de la santé, le système d'information actuel est composé, pour les services déconcentrés, **DRASS** et **DDASS**, de deux outils distincts et indépendants : l'application comptable interministérielle NDL et l'application **GLB**⁸³ propre au ministère et à son « infocentre » associé, mise en place à la suite de la circulaire DAGPB du 28 janvier 1998, afin de responsabiliser les chefs de services en permettant des comparaisons de coûts de gestion entre missions identiques mais aussi entre services. L'application GLB est un outil de suivi des dépenses locales, mais aussi de contrôle de gestion à l'intention des services centraux et déconcentrés dans le cadre du dialogue de gestion. En cours d'exercice budgétaire, elle retrace, par ligne budgétaire, l'évolution des dépenses, de l'état prévisionnel à l'état mandaté. De plus, intégrant deux nomenclatures comptables (prévision, exécution) et deux nomenclatures analytiques (gestion, mission), elle est conçue pour fournir des résultats locaux par mission aux services déconcentrés, des résultats globaux et locaux par mission à l'administration centrale, ainsi que des états prévisionnels et réels au contrôle financier local, par paragraphe d'exécution. Elle permet d'établir une comptabilité prévisionnelle et de suivre l'évolution des coûts complets relatifs à une mission, aussi bien que les crédits d'Etat attribués à des dispositifs ciblés et leurs cofinancements (département, région, ARH, etc.), notamment sur les programmes régionaux de santé. Ces fonctionnalités ne sont pas disponibles au sein de NDL. Le déploiement de la première version de l'application GLB dans les services déconcentrés (DRASS et DDASS) était achevé en 2002. Il en est résulté une charge de travail supplémentaire pour les services à cause de l'absence d'interface entre les systèmes NDL et GLB, qui a provoqué des doubles saisies.

Les services déconcentrés du ministère chargé de **l'emploi**, les DRTEFP et DDTEFP utilisent l'application budgétaire et comptable GBC⁸⁴. Le ministère tient plusieurs comptabilités relatives aux crédits ouverts par chapitre (SIGMA), aux engagements, ordonnancements et mandatement de dépenses (SIGMA/GBC), aux emplois (SDRH), aux investissements (SIGMA/NDL) et aux recettes (SIGMA). La vérification de la conformité entre les écritures de la comptabilité du ministère et celles du comptable s'effectue mensuellement au moyen des relevés de l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT), trimestriellement par

83) GLB : Gestion locale du budget.

84) GBC : Gestion budgétaire et comptable.

voie de bordereaux sommaires, et annuellement lors de la clôture de l'exercice budgétaire. Ces comptabilités sont tenues de manière séparée, dans l'application comptable SIGMA pour l'ordonnateur principal et dans GBC pour les ordonnateurs secondaires.

Le ministère de **l'éducation** nationale utilise deux applications distinctes : SYNTAXE⁸⁵ pour l'administration centrale et KHEOPS pour les rectorats et les inspections académiques qui permettent de tenir la comptabilité des crédits ouverts par chapitre, des engagements centraux de dépenses, des délégations de crédits de paiements, des mandatements au plan local, des ordonnances de paiement centrales, des dépenses d'investissement et des titres de perception émis. La conformité entre les écritures du comptable et celles des ordonnateurs est vérifiée par rapprochement entre les données de SYNTAXE et de DEP (paierie générale du Trésor) au plan central et par interface entre KHEOPS et NDL pour le niveau déconcentré.

Le ministère de **l'intérieur** peut, grâce au système **GIBUS**⁸⁶ au niveau des préfectures, et au système CONCORDE au niveau central, évaluer les gestions d'ensemble et individualisée des préfectures sur la base des données de chaque exercice budgétaire. Mais l'analyse reste trop souvent embryonnaire dans les préfectures qui n'utilisent guère les ratios types que leur adresse l'administration centrale.

×

Quoique non exhaustive, cette série d'exemples montre que le développement du système NDL/INDIA n'a pas empêché le recours des réseaux déconcentrés à leurs propres applications de suivi budgétaire et comptable. Cette dispersion des architectures informatiques est génératrice de surcoûts, de tâches de saisie supplémentaires et, dans certains cas, de démotivation des agents concernés. Elle ne favorise pas l'exploitation par les directions d'administration centrale, sous la forme de ratios et de tableaux de bord adaptés à l'activité et aux missions, des résultats de gestion des services déconcentrés. Celles-ci se limitent en effet souvent au suivi des consommations de crédits à partir de l'application de l'ACCT.

85) SYNTAXE est la version de SIGMA conçue pour l'éducation nationale.

86) Le système GIBUS est également utilisé par les cours d'appel au sein du ministère de la justice.

2 – La mise en œuvre du système ACCORD pour les services déconcentrés est un enjeu majeur

Il est prévu que les problèmes de mise en cohérence des divers systèmes de suivi budgétaire et comptable soient réglés, à terme, par la mise en œuvre du système ACCORD⁸⁷, qui a vocation à remplacer les applications de gestion des ministères. Le système interministériel ACCORD est une nouvelle tentative pour doter l'Etat d'un outil de gestion budgétaire et comptable de sa dépense qui soit commun, d'une part, à l'ordonnateur, au comptable et au contrôleur financier ; d'autre part, à tous les ministères ; enfin, aux services centraux et déconcentrés. Mis en œuvre à partir d'octobre 1996, dans le cadre du « programme gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI), ACCORD ne couvre cependant pas tous les besoins de l'Etat dans le domaine comptable. Il ne couvre, dans un premier temps, que la comptabilité de la dépense (CAD) au niveau central, en remplacement des diverses applications de comptabilité de l'ordonnateur principal (SIGMA, SICMA, SYCOMORE, SYNTAXE, etc.) et du comptable (DEP). Dans un second temps, seulement, il doit également couvrir les dépenses déconcentrées et se substituer à NDL.

Après le démarrage progressif du projet, en juin 2001, dans deux directions du ministère de l'intérieur⁸⁸, un certain nombre de mesures techniques ont dû être adoptées pour tenir compte des premières difficultés rencontrées et un service à compétence nationale (SCN ACCORD) a été créé pour assurer la maîtrise d'ouvrage. Le calendrier de mise en œuvre a été remanié avec une décomposition en trois phases : déploiement dans tous les services centraux de 2002 à 2004 ; déploiement d'une nouvelle version (ACCORD-Déconcentré) de 2004 à 2005 ; basculement des services centraux de la version ACCORD-Central à la version ACCORD-Déconcentré en 2006.

Ce calendrier paraît devoir être tenu dans sa première phase puisque, après les sept premiers secteurs ministériels⁸⁹ raccordés au

87) ACCORD : Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat.

88) La direction des transmissions et de l'informatique (DTI) et la direction de la programmation, des affaires financières et immobilières (DPAFI).

89) Outre la totalité du ministère de l'intérieur : l'outre-mer, les services généraux du premier ministre, le commissariat au plan, la DATAR, le secrétariat général de la défense nationale, le secrétariat d'Etat au tourisme et le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, soit 1.200 utilisateurs.

début de l'année 2002, huit autres secteurs⁹⁰ ont été raccordés au début de l'année 2003 et les trois derniers⁹¹ doivent l'être d'ici le début de 2004. Il devrait coïncider avec l'échéancier de mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. En matière de comptabilité analytique, ACCORD offre en effet la possibilité de renseigner plusieurs axes d'analyse pour un acte de dépense : payeur, ordonnateur, compte selon la nomenclature du plan comptable général (PCG), acteur, programme-projet, localisation de la dépense et contrat de plan. Il serait en outre adaptable à la démarche de la LOLF car il permettrait de connaître les coûts en dépenses de fonctionnement, de personnels, d'investissements et d'intervention des programmes nationaux. L'aptitude de la future version ACCORD-Déconcentré à communiquer avec ACCORD-Central est évidemment un enjeu fondamental pour la réussite du projet.

3 – Aucun service déconcentré ne dispose d'un système efficace d'analyse des coûts

L'article 49 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique prévoyait déjà que la comptabilité des organismes publics « *est organisée en vue de permettre (...) le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services* ». La Cour a constaté, lors de ses précédentes enquêtes, l'absence de comptabilité analytique et de gestion, articulée à la comptabilité générale, dans les ministères. Certains ont mis en place des comptabilités de gestion pour des besoins spécifiques mais elles sont en général sans lien direct avec la comptabilité générale. L'article 27 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précise désormais que l'Etat doit « *mettre en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts de différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ». L'analyse des coûts complets, réalisée sur la base de la comptabilité des opérations budgétaires et de la comptabilité financière de l'Etat, impose aux administrations de se doter, à brève échéance, d'une comptabilité analytique permettant d'identifier au sein des services, les

90) Il s'agit du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ; du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité ; du ministère de la justice ; du ministère de la culture et de la communication ; du ministère des sports ; du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ; soit potentiellement plus de 3 000 utilisateurs supplémentaires.

91) Ce sont ceux des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, de la défense et des anciens combattants et de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

coûts et la performance de la dépense publique, et ainsi de mieux évaluer l'efficacité des différentes actions publiques.

Ainsi, en décembre 2000, la Cour a relevé l'absence de système de comptabilité analytique dans les **directions départementales de l'équipement** (sauf dans les parcs départementaux), particulièrement pénalisante dans le domaine de l'ingénierie publique. Les coûts des opérations n'étant pas identifiés, il est impossible de distinguer ceux qui sont afférents aux opérations « régaliennes » de ceux qui relèvent des activités sous concurrence et, par conséquent, d'éviter les risques de financements croisés entre les unes et les autres. La connaissance précise des coûts afférents aux activités d'ingénierie serait pourtant indispensable pour éclairer les arbitrages stratégiques à opérer dans un contexte de diminution des moyens, de diversification des missions et d'ouverture à la concurrence.

La situation n'est pas plus satisfaisante pour ce qui concerne l'établissement et l'utilisation de tableaux de bord. Ces outils, essentiels dans le dispositif de pilotage et de contrôle des structures déconcentrées, existent dans chaque DDE, mais ils ont été élaborés en l'absence de toute directive ou de tout support méthodologique commun. En conséquence, malgré leurs qualités intrinsèques, les tableaux de bord existants sont trop hétérogènes pour permettre leur consolidation et leur exploitation au niveau central. Cette situation n'est plus adaptée à une organisation soumise au changement et engagée dans un processus de modernisation et de maîtrise des moyens communs à l'ensemble de la fonction publique.

Les **préfectures** ne disposent pas non plus de comptabilité analytique : elles ignorent les coûts de revient de leurs activités et ne se préoccupent pas de leurs coûts de personnel qui leur échappent en grande partie. L'absence de comptabilité patrimoniale leur interdit en outre la prise en compte de l'amortissement de leurs biens mobiliers, immobiliers et informatiques.

×

D'une manière générale, l'architecture des systèmes d'information en place dans les différents ministères joue un rôle essentiel en matière de pilotage central des services déconcentrés, encore accru par l'impératif de la généralisation du contrôle de gestion posé par la LOLF du 1^{er} août 2001. D'une part, la mise en cohérence des systèmes existants au moyen de ACCORD ne devant intervenir au plus tôt qu'en 2006 en ce qui concerne les réseaux déconcentrés, le suivi budgétaire et comptable doit être assuré, en attendant, par le recours laborieux à l'infocentre INDIA/NDL qui présente des lourdeurs d'utilisation, notamment pour les utilisateurs en administration centrale. D'autre part, l'unification des

systèmes de suivi de la dépense ne règle pas le problème posé par le foisonnement des applications informatiques, créées dans la plupart des ministères pour fournir aux services d'autres fonctionnalités, relatives aux coûts et aux résultats d'activité, strictement indispensables en matière de contrôle de gestion ; mais, ces applications sectorielles sont généralement dépourvues d'interface avec le système INDIA / NDL.

B – Le contrôle de gestion dans les services déconcentrés

Au-delà de l'adaptation des systèmes d'information, la mise en œuvre du contrôle de gestion dans l'administration de l'Etat pose en des termes particulièrement délicats le problème de la relation entre la définition des objectifs, l'allocation des moyens et l'évaluation des résultats, du fait de la difficulté à définir des objectifs stratégiques traduisibles en actions opérationnelles, individualisables et quantifiables, et à déterminer a priori les moyens propres à assurer le succès des politiques menées. Le véritable enjeu en termes de pilotage central et local réside dans la capacité à corréler les résultats mesurés aux moyens engagés mais aussi aux objectifs préalablement définis. Pour suivre, réguler voire corriger l'action des services, les indicateurs mis en œuvre doivent permettre à la fois de rapprocher les résultats des objectifs (efficacité), les moyens des résultats (efficience) et les moyens des objectifs (pertinence).

La généralisation du contrôle de gestion constitue un des axes de la réforme l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances prévoit en son article 48 que le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques doit comporter « *la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun des programmes* ». Son article 51 dispose que doit être jointe en annexe au projet de loi de finances « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ». La mise en œuvre de ces dispositions est prévue pour le 1^{er} janvier 2006 au plus tard. L'entrée en vigueur progressive de la LOLF impose d'achever le processus de généralisation du contrôle de gestion pour 2004.

1 – La relance interministérielle du contrôle de gestion

A l'occasion de trois réunions depuis 1999, le Comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) a pris des décisions visant à relancer le développement du contrôle de gestion dans les administrations centrales et déconcentrées.

Le CIRE de juillet 1999 a décidé de faire du contrôle de gestion l'un des principaux vecteurs de la modernisation de la gestion publique.

Prenant en compte l'inégal développement du contrôle de gestion dans les différents ministères, le CIRE du 12 octobre 2000 a décidé sa généralisation en 2003 dans la mesure où ce contrôle est la nécessaire contrepartie des nouvelles marges d'autonomie accordées aux gestionnaires publics, notamment dans le cadre de la contractualisation et de la globalisation des crédits. Le CIRE a donc demandé aux ministères de rédiger un plan triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion couvrant la période 2001-2003. La circulaire du 21 juin 2001 a rappelé la nécessité d'inclure dans « *les plans de développement et de généralisation du contrôle de gestion pour les années 2001 à 2003* » une description des « *systèmes de mesure des activités, des coûts et des résultats* ». Elle a prévu que le contrôle de gestion doit être organisé « *de telle sorte qu'il prenne en compte les objectifs de performance des politiques publiques définies dans le cadre du débat budgétaire et permette de restituer les résultats, en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité*⁹², afin d'améliorer la transparence et d'enrichir le compte-rendu au Parlement ». Depuis, presque tous les ministères ont publié leur plan triennal. Ces plans ont fait l'objet d'une synthèse, qui doit contribuer au développement de référentiels communs.

Les décisions prises lors du CIRE du 15 novembre 2001 intègrent les perspectives ouvertes par la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 qui renforce la responsabilité des gestionnaires fondée sur la mesure et le contrôle de la performance. Elles sont abouti à la diffusion en juin 2002 d'un document, rédigé par une équipe interministérielle, sur le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat qui propose des référentiels communs à l'ensemble des ministères dans les grands domaines du contrôle de gestion : l'analyse des coûts ; la construction des budgets et le contrôle budgétaire ; la définition des indicateurs de performance et l'élaboration des tableaux de bord.

92) La circulaire 21 juin 2001 a repris la définition du contrôle de gestion retenue par le rapport Weiss publié en octobre 2000 qui dresse un état des lieux du développement du contrôle de gestion dans différents ministères et en donne une définition commune assortie d'une typologie d'indicateurs.

2 – Une généralisation laborieuse dans les services déconcentrés

Le contrôle de gestion porte d'abord sur les résultats intermédiaires attendus de l'activité des services. Il est donc orienté vers la mesure des résultats directs des actions plus que vers celle de l'impact final des politiques. L'évaluation de la mise en œuvre des programmes d'un ministère ne se réduit pas au contrôle de gestion, même si ce dernier y contribue. L'estimation de l'efficacité des politiques publiques en termes d'impact socio-économique ou de satisfaction des usagers exige le recours à des outils complémentaires d'évaluation ou d'enquête, qui ne font pas partie du contrôle de gestion *stricto sensu*. Bien que distinctes, les deux démarches doivent naturellement être menées de façon cohérente.

Arrêté en avril 2002, le « *plan ministériel de développement et de généralisation du contrôle de gestion 2002-2004* » du ministère de **l'équipement, des transports et du logement**, rappelle que cette administration, qui a joué un rôle de pilote dans ce domaine, utilise depuis plusieurs années déjà, pour accomplir ses missions, divers dispositifs de connaissance et de pilotage de ses activités⁹³. La démarche de développement du contrôle de gestion accorde la priorité à la connaissance des coûts. Reconnaisant l'absence de système de comptabilité analytique, sauf dans certains services (parcs départementaux de l'équipement, centres d'études techniques de l'équipement), le ministère a lancé neuf actions de connaissance des coûts à titre expérimental (formation-recrutement, activités des CETE, entretien et exploitation de la route, contrôle des transports terrestres, immobilier, ingénierie publique, etc.). Une évaluation a été prévue pour la fin 2003, avant toute extension à l'ensemble des activités.

Quant au dispositif de pilotage des services déconcentrés, il est aujourd'hui en cours de rénovation. Les « plans objectifs moyens » (POM), mis en place dans les DDE à partir de 1990, étaient initialement des documents stratégiques comportant des objectifs à trois ans, les moyens à mettre en œuvre, notamment en matière d'effectifs, et des indicateurs de résultats. Rebaptisés « plans orientations mesures », leur rénovation a été engagée par le ministère en 2001 et formalisée par la circulaire du 11 mars 2002. Elle vise, d'une part, à renforcer le pilotage de l'administration centrale, notamment en organisant en amont de la démarche la rencontre entre la direction des personnels, des services et de la modernisation (DPSM) et les services déconcentrés ; d'autre part, à réaffirmer le rôle des POM comme outil de pilotage pour les chefs de service eux-mêmes.

93) Voir à cet égard l'annexe n° 2 sur les directions départementales de l'équipement.

Le dispositif de contrôle et de pilotage des DDE, étendu par la suite aux services maritimes et de navigation, puis aux directions régionales de l'équipement (DRE), était aussi fondé, comme déjà évoqué plus haut, sur la base de données ISOARD, créée en 1992, et alimentée par les enquêtes annuelles. En 2001, le ministère a entrepris de réviser le découpage des activités pour couvrir de manière exhaustive tous les services, d'accroître la lisibilité des segments d'activité et de les adapter aux priorités définies par la DNO. C'est sur cette base que la nouvelle enquête ISOARD devrait être lancée en 2003.

Au total, malgré toutes les améliorations constatées, les outils de pilotage et de contrôle de gestion ne sont pas exploités, au ministère chargé de l'équipement, autant qu'ils pourraient l'être et ne sont pas encore suffisamment cohérents entre eux, ce qui limite les possibilités de synthèse et d'agrégation de l'administration centrale. L'exécution du plan triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion 2002-2004 devrait permettre d'améliorer cette situation. A partir de 2003, l'administration centrale du ministère sera raccordée à ACCORD et devrait tirer parti des fonctionnalités d'analyse de la dépense offertes par cette application. Ainsi, même pour le ministère de l'équipement qui a pu, à juste titre, apparaître comme un précurseur en la matière au sein de l'administration française, l'extension du contrôle de gestion est une réforme délicate⁹⁴.

Au ministère de **l'éducation nationale**, dès la fin des années 1980, le contrôle de gestion a fait l'objet d'une reconnaissance officielle avec la création en 1987 d'une direction générale des finances et du contrôle de gestion, la publication la même année d'une circulaire fondatrice⁹⁵, la création d'un bureau support pour animer le réseau des chargés d'études académiques et la définition d'une politique de formation ambitieuse et de mutualisation des pratiques. Depuis 1994, la direction de la programmation et du développement (DPD) présente chaque année un programme d'opérations statistiques et de contrôle de gestion établi en collaboration avec les directions de l'administration centrale. Cependant,

94) Voir annexe n° 2.

95) Cette circulaire de 1987 pose avec clairvoyance le problème du contrôle de la gestion dans les services publics quand elle précise qu'il ne peut être question de transposer les systèmes des entreprises ou des administrations marchandes du fait de l'absence de lien univoque entre les résultats de l'enseignement et les moyens qui y sont consacrés, mais aussi de la «rigidité» de la réglementation financière et des statuts du personnels. *« L'objectif est donc de rechercher une amélioration générale de la gestion qui doit être à la fois économique et plus efficace afin de réaliser dans les meilleures conditions, aussi bien de délais que de qualité, les objectifs fixés au système éducatif ».*

les pratiques abouties de contrôle de gestion sont restées peu nombreuses, aussi bien en administration centrale que dans les services déconcentrés. Récemment, plusieurs initiatives ont été prises afin d'y remédier comme la création au titre de la loi de finances pour 2001 de trente emplois budgétaires destinés au recrutement d'un contrôleur de gestion dans chaque académie ; ou l'élaboration par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale d'un état des lieux préalable à la mise en œuvre du contrôle de gestion dans les directions centrales et les services déconcentrés⁹⁶. Cependant, lors d'une récente enquête sur le pilotage des rectorats, la Cour a relevé que les contrôleurs de gestion ont été nommés dans les académies en 2001 sans que soit préalablement définie leur mission et que la plupart d'entre eux ont été, depuis lors, affectés à d'autres tâches⁹⁷.

Prenant acte de ce que les systèmes d'information du ministère sont très fragmentaires, diversement exploités et souvent mal utilisés, le plan triennal énonce plusieurs axes prioritaires censés y remédier, notamment : la constitution d'un véritable outil d'aide au pilotage partagé entre le niveau central et les services académiques (ACCADEMIA), l'aide au pilotage des moyens académiques et des établissements d'enseignement supérieur par le renforcement du contrôle national des emplois (CNE), le développement et l'accompagnement de la contractualisation (académies, établissements publics nationaux), le développement du contrôle de gestion dans l'enseignement supérieur, la diffusion du contrôle de gestion aux EPLE.

Au ministère chargé de **la santé et de la solidarité**, les diverses démarches de modernisation engagées souffrent encore de l'absence d'un schéma d'ensemble rassemblant les outils et méthodes du contrôle de gestion. Certes, la réorganisation des services de l'administration centrale, consécutive aux décrets et arrêtés du 21 juillet 2000, a prévu notamment l'adjonction d'une fonction « contrôle de gestion » à la sous-direction du budget et des finances, au sein de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB). Les directions de l'administration centrale ont travaillé à la formulation de leurs priorités et à l'élaboration de programmes d'actions et d'allocation de ressources. La direction générale de la santé, en particulier, a entamé, avec l'aide d'un prestataire extérieur, la mise en place progressive d'un système de contrôle de gestion, visant à expliciter les orientations stratégiques de la direction, à définir un cadre de pilotage et de dialogue de gestion à partir des sous-directions et des bureaux, à mettre en évidence le rapport entre

96) Publié en octobre 2001, ce rapport s'intitule : « *La mise en œuvre du contrôle de gestion au ministère de l'éducation nationale : bilan, diagnostic et perspectives* ».

97) Cf. rapport sur le système éducatif déjà cité.

les activités et les moyens, à mettre au point des outils de suivi de l'activité et de la qualité de la gestion. Des plans d'action, assortis dans une proportion variable d'indicateurs d'évaluation de résultats et de contrôle de gestion, se sont multipliées dans de nombreux domaines⁹⁸. De fait, plusieurs directions ont mis en place des tableaux de bord propres à leur activité.

Cependant, le « Plan triennal de développement du contrôle de gestion du ministère du secteur santé-solidarité 2002-2004 », publié en mars 2002, constate « *l'existence de nombreux dispositifs se rapportant au contrôle de gestion, et aussi l'absence de système intégré et systématisé* ». Les améliorations devraient provenir « *des programmes ministériels comme le PNLE⁹⁹, de la systématisation des dialogues de gestion à l'image de la DNO, de la mise en œuvre de la loi organique et de la budgétisation par les résultats, du développement d'ACCORD et d'INDIA favorisant un véritable système cohérent de contrôle de gestion par leur aspect horizontal et leur impact sur l'organisation interne (décloisonnements) comme sur l'efficacité de la gestion des politiques* ». L'étude engagée en vue de la généralisation du contrôle de gestion d'ici 2004 porte tout particulièrement sur la mise en place d'un référentiel commun à l'ensemble des directions centrales et des services déconcentrés. Dix tableaux de bord génériques (objectifs fixés, ressources attribuées, mesure de mise en œuvre de l'action) seront mis au point pour les vingt directions et délégations, à charge pour chacune d'entre elles de développer les sous-systèmes les plus pertinents aux niveaux inférieurs. Ce mouvement doit être conduit de façon très coordonnée avec le raccordement à ACCORD et à INDIA programmé dans le même délai pour l'administration centrale. Comme déjà indiqué plus haut, l'amélioration du contrôle de gestion par les services déconcentrés et des remontées d'informations physico-financières vers l'administration centrale doit résulter de l'élaboration d'une deuxième version de GLB censée permettre le suivi précis des programmes de santé publique.

Il ne semble pas, à ce stade, que les moyens humains aient été dégagés dans les différentes directions sectorielles et qu'elles soient encore suffisamment impliquées dans ce vaste chantier transversal. De réelles difficultés subsistent pour parvenir à un degré d'acceptation et à

98) Le plan national de lutte contre les exclusions (PNLE), plusieurs plans et programmes en matière d'action sociale notamment pour l'accueil des personnes handicapées, le plan triennal de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et les toxicomanies (MILDT), et, en matière de santé publique, les programmes nationaux (par exemple, le plan de lutte contre le cancer) et les programmes régionaux de santé (PRS) ou d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS).

99) Plan national de lutte contre les exclusions.

une définition du contrôle de gestion qui leur soient communs, notamment sous l'angle de la distinction à opérer entre les démarches d'évaluation et de contrôle de gestion, peu aisée concernant les politiques menées par le ministère qui, pour la plupart, se déroulent sur le moyen terme.

Au total, il apparaît indispensable que les systèmes, méthodes et procédures du contrôle de gestion tiennent le plus grand compte des exigences du pilotage des services déconcentrés, ce qui ne semble pas être encore suffisamment le cas. De ce point de vue, l'efficacité de la démarche implique, au sein de chaque ministère, l'explicitation au niveau territorial des objectifs nationaux, l'adéquation des ressources allouées aux actions programmées, l'élaboration de tableaux de bord sur les coûts de gestion et les résultats d'activité des services territoriaux, les capacités de retour d'informations comparatives des directions centrales vers les échelons déconcentrés. Comme le soulignait la Cour dans le rapport d'exécution de la loi de finances pour l'année 2001, publié en juin 2002 : *« La finalité de la mise en œuvre du contrôle de gestion n'est pas seulement de rendre compte de la réalité, mais de réformer l'action administrative, afin de l'orienter vers le résultat à obtenir ».*

C – Les missions d'inspection et les dispositifs d'évaluation

1 – Les dispositifs d'évaluation des performances, désormais prévus par la LOLF, restent encore rares dans les services déconcentrés

L'article 2 du décret du 1^{er} juillet 1992, portant charte de la déconcentration, a prévu que les administrations centrales assurent au niveau national, non seulement un rôle de conception et d'orientation, mais aussi de contrôle et d'évaluation.

Le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques définit cette dernière comme ayant *« pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de ces politiques en comparant les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »*. La procédure de proposition des projets d'évaluation au Premier ministre permet évidemment que les politiques menées à l'échelon déconcentré fassent l'objet d'enquêtes, mais on peut néanmoins relever que la composition du conseil national de l'évaluation ne comporte aucune représentation de l'administration déconcentrée.

L'enquête de la Cour sur les contrats de plan Etat-région 1994/1998 avait montré combien l'évaluation de leur exécution, pourtant seul dispositif d'évaluation systématique mis en place jusqu'à une époque récente, avait été insuffisante et les crédits inscrits à cet effet peu utilisés¹⁰⁰.

Afin de systématiser cette démarche d'évaluation, le CIRE du 12 octobre 2000 a invité chaque ministère à définir et utiliser des indicateurs annuels d'activités et de résultats de ses réseaux déconcentrés.

L'importance de la mise en place de ces indicateurs de résultats avait conduit le ministre de la fonction publique en 1999 à demander au Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics un rapport sur ce thème. Publié en juin 2001, ce rapport fait le point sur les démarches conduites au ministère de la justice (qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance), au ministère de l'éducation nationale (état de l'école et performance des lycées) et au ministère de l'intérieur (indicateurs de suivi et de résultats de la police de proximité). Malgré leur état d'avancement différent, les trois expériences répondaient à des exigences communes : la volonté de dépasser la simple mesure de l'activité en vue d'évaluer les résultats (« valeur ajoutée » ou « performance » de l'administration) ; la recherche d'éléments de comparaison entre services ; et la nécessité de disposer d'une pluralité d'indicateurs de résultats permettant la prise en compte d'objectifs parfois contradictoires. Les expériences analysées dans le rapport montrent aussi l'intérêt d'envisager d'emblée, moyennant quelques précautions, la publicité, ciblée ou destinée à l'ensemble des usagers, de certains indicateurs. Elles soulignent enfin l'intérêt des indicateurs pour le pilotage des services et leur rôle possible afin de mieux responsabiliser les gestionnaires.

Les leçons tirées de ces expériences, notamment en matière de police de proximité, portent d'abord sur la nécessaire cohérence entre indicateurs centraux et locaux, ce qui implique une réflexion préalable sur les objectifs de chaque unité de proximité.

Les contrôles de la Cour sur les efforts engagés par plusieurs ministères ces dernières années confirment la difficulté de l'entreprise.

La Cour vient aussi d'évoquer longuement le problème dans son récent rapport sur le fonctionnement du système éducatif en soulignant à la fois le nombre des dispositifs d'évaluation mis en place et leur impact relativement marginal sur la gestion du système scolaire.

100) Page 137 du Rapport public de 1998.

Au ministère de la **culture**, en réponse à un précédent contrôle de la Cour, un premier pas avait été fait avec la création par un arrêté du 15 mars 1995 d'un « *comité ministériel d'évaluation (...) chargé d'évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre par le ministère chargé de la culture, des services publics culturels, des missions, de l'organisation et du mode de fonctionnement du ministère (administration centrale, services déconcentrés et établissements publics)* ». Ce comité qui a rendu un certain nombre de rapports relatifs, par exemple, aux politiques de l'inventaire ou à l'impact des mesures de gratuité le dimanche dans les musées, n'a procédé en fait qu'à des évaluations ponctuelles et limitées dont aucune ne concerne le rôle des services déconcentrés.

Une forme plus régulière d'évaluation a été instaurée dans le cadre des « conférences annuelles de bilan », au cours desquelles chaque DRAC présente son bilan d'activité en présence de toutes les directions d'administration centrale sous la présidence du cabinet du ministre. Utiles du point de vue du dialogue de gestion, ces conférences se transforment cependant le plus souvent en une revue d'utilisation des crédits d'intervention, laissant à l'écart les actions patrimoniales, et souffrent du manque d'indicateurs fiables d'évaluation comparative des DRAC. Soucieuse d'aller plus loin, la DAG a engagé l'élaboration, avec l'aide d'un bureau d'études privé, d'un tableau de bord destiné à l'évaluation des DRAC, dont la mise en place devait être achevée au printemps 2003 et donner lieu à expérimentation dans deux régions. Son but est de mettre au point des indicateurs d'environnement, de moyens et de performance, conçus comme autant de critères permettant de mesurer l'efficacité de la dépense culturelle par rapport aux objectifs fixés. Parallèlement, la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) a engagé depuis un an une démarche similaire mais plus étendue pour les SDAP, en s'appuyant également sur le même cabinet, mais aussi sur des groupes de travail et sur les réactions des agents formulées dans un forum organisé sur internet. Pour conduire cette étude la DAPA s'est d'ailleurs dotée d'une mission des services déconcentrés, qui fonctionne parallèlement à la mission déconcentration de la DAG.

Cette juxtaposition de deux études d'évaluation concernant certes des services territoriaux différents, mais dont les finalités sont très proches, et qu'animent respectivement deux directions différentes, l'une horizontale et l'autre verticale, avec l'aide du même cabinet extérieur, est exemplaire du cloisonnement de l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de ses conséquences sur la gestion et le pilotage des services déconcentrés.

Le ministère de **l'intérieur** est sans doute le plus avancé dans ce domaine puisqu'il a mis au point un système d'appréciation de la performance des préfetures qui comprend, d'une part, une dizaine d'indicateurs destinés à l'information du Parlement dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances et, d'autre part, une batterie plus large de quelques dizaines d'indicateurs, également gérée par l'administration centrale et mutualisée au sein d'un dispositif national (« info-centre » territorial) qui permet aux préfetures de suivre l'évolution de leurs performances et de les comparer avec celles des autres préfetures de même catégorie.

Au ministère chargé de **la santé et de la solidarité**, la mission des services déconcentrés (MSD) n'a pas procédé à l'évaluation prévue des contrats d'objectif 1995/1997. Elle s'est contentée de faire une synthèse partielle des bilans transmis par les instances régionales. Aucune exploitation analytique du travail des DRASS et DDASS n'a été faite. Aucune restitution vers ces services n'a pu être opérée. L'évaluation par les inspecteurs régionalisés de l'IGAS des résultats obtenus est restée exceptionnelle.

2 – Les inspections des services déconcentrés sont encore rarement systématiques

La Cour collabore souvent étroitement avec les corps d'inspection et de contrôle. A l'occasion de plusieurs enquêtes, elle a également été amenée à évoquer leur rôle et leurs modes d'intervention.

a) Des contrôles internes à approfondir et à mieux exploiter

En 1996, la Cour avait relevé la faiblesse des contrôles de l'inspection générale du **tourisme**. La réponse laconique qu'elle a reçue, à l'issue d'une plus récente enquête sur les directions régionales, a confirmé son diagnostic.

Un seul rapport de l'inspection générale de l'administration des **affaires culturelles** (IGAAC) sur la région Centre, relatif à l'exercice 1999 s'est efforcé d'apprécier l'utilisation tant par les directions d'administration centrale que par les directions régionales elles-mêmes, des rapports établis par les nombreuses inspections spécialisées des ministères sur l'action des services déconcentrés. Il apparaît notamment que la DRAC n'établit aucune présentation synthétique des multiples contrats passés avec les collectivités territoriales ce qui nuit à la visibilité des interventions de l'Etat en région. La DRAC et l'administration centrale font très peu d'usage des rapports des inspections de services

culturels des archives départementales, des bibliothèques et des établissements de musique qui sont effectuées au sein de la région au cours des années récentes par les six inspections générales sectorielles. Ces rapports ne sont pas plus disponibles en région qu'en administration centrale, ou même dans les services d'inspection qui les ont élaborés, car ces derniers ne les regroupent pas géographiquement. Il a ainsi fallu plusieurs mois à l'IGAAC pour les réunir.

Les missions d'inspection occupent en revanche une place centrale dans les procédures de contrôle interne du ministère chargé de **l'équipement**, en raison du rôle traditionnel joué en la matière par le conseil général des ponts et chaussées. Mais c'est seulement par un décret du 30 octobre 1986 qu'a été consacrée une fonction d'inspection générale de l'équipement, « assurée par des formations constituées au sein du conseil général des ponts et chaussées ». A partir de 1987, sans que leurs statuts et leurs objectifs aient été clairement définis par un texte, les missions d'inspection générale territoriale (MIGT) ont commencé à se mettre en place. En 1998, une directive du vice-président du conseil général des ponts et chaussées a normalisé les différents types d'inspection et leurs modalités, distinguant notamment les inspections globales périodiques, les inspections de suivi, les inspections de régularité et celles consistant à évaluer la mise en œuvre des politiques. Les MIGT, implantées sur tout le territoire (dix en métropole, une pour l'outre-mer), constituent aujourd'hui les unités de base de la fonction d'inspection. Chacune d'elles comprend une dizaine d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs, de toutes spécialités, et un ingénieur général des ponts et chaussées coordonnateur. Les missions d'inspection spécialisée ont progressivement été intégrées dans ces équipes pluridisciplinaires (sauf pour l'eau et les ouvrages d'art). Au total, près de deux cents rapports sont établis chaque année. Cependant, lors d'une récente enquête sur les procédures de contrôle interne au sein de l'administration de l'équipement, la Cour a souhaité qu'une plus grande utilisation de ces rapports soit faite par les administrations centrales et locales afin d'intégrer dans leurs réflexions et leurs décisions les enseignements de cette activité de contrôle.

b) L'indispensable et inégale coordination des corps de contrôle ministériels

Depuis un décret du 19 mai 2000, l'inspection administrative des **DRIRE** est assurée à la fois par le conseil général des mines (CGM) et l'inspection générale de l'environnement (IGE). Les deux services se sont accordés sur la nécessité d'exercer des inspections conjointes et de coordonner leur programmation. Aussi satisfaisant qu'il soit, cet accord

semble néanmoins principalement destiné à compenser la faiblesse des moyens humains de l'IGE, liée à sa création récente.

La structure unique d'inspection, regroupant les deux inspections générales du ministère de **l'éducation nationale**, souhaitée par le rapport « Centrale 2000 », n'a pas été mise en place, mais les deux inspections ont commencé de procéder à des évaluations communes notamment des académies.

Au contraire, il faut souligner les efforts d'organisation et de méthodes accomplis, à partir de 2000, au ministère de **l'agriculture et de la pêche**, pour mettre en place des missions d'inspection d'ensemble des services territoriaux par l'intermédiaire du comité permanent de coordination des inspections (COPERCI)¹⁰¹. Dans un premier temps, quatre départements et une région ont été sélectionnés, à titre expérimental, notamment sur la base de l'existence d'un plan d'orientation stratégique validé depuis au moins trois ans. Afin de clarifier les objectifs et la méthodologie, un guide de procédure a été mis au point en décembre 1999 après une large concertation entre les différents corps de contrôle ainsi qu'un guide d'entretien et une liste des documents à demander, conçus dans un esprit de diagnostic et de conseil aux gestionnaires territoriaux audités (directions départementales et régionales de l'agriculture et de la forêt, directions des services vétérinaires, établissements d'enseignement agricole). Le bilan dressé pour l'année 2000 par le COPERCI montre que toutes les questions de méthode n'avaient pu être réglées. En particulier, une part insuffisante était consacrée au contrôle de régularité. En revanche, l'appréciation de l'efficacité du service rendu aux usagers ou aux partenaires des services publics a pu être intégrée. Ainsi, un certain nombre d'observations communes aux différents services audités ont pu être formulées, dont plusieurs sont au cœur de la réflexion sur la déconcentration¹⁰². Les inspections d'ensemble des différentes structures territoriales du ministère sont apparues comme un moyen privilégié de mieux faire connaître les « bonnes pratiques », des expériences ou des innovations, n'émanant pas de l'administration centrale mais de logiques locales, intéressantes à diffuser le cas échéant.

101) Le COPERCI regroupe le conseil général de l'agronomie, le conseil général du génie rural des eaux et forêts, le conseil général vétérinaire et l'inspection générale de l'agriculture.

102) Par exemple : la valeur inégale du projet stratégique comme outil de pilotage des services déconcentrés ; l'articulation entre projet stratégique et projet territorial ; le choix entre déconcentration en faveur du préfet ou des services territoriaux du ministère, etc.

D'une manière générale, les efforts entrepris pour organiser les corps d'inspection sur une base régionale, voire mieux encore interrégionale, mériteraient d'être systématisés et pourraient alors devenir un élément essentiel des dispositifs d'évaluation.

Dans cette perspective la Cour constate que les tentatives du commissariat à la réforme de l'Etat (CRE) puis de la délégation à la réforme de l'Etat (DIRE) conjointement avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour coordonner les corps d'inspection en matière de contrôle des services déconcentrés sont restées peu efficaces.

×

Les carences des systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation ne permettent pas de porter une appréciation globale assurée sur les effets de la politique de déconcentration. Rien ne permet en particulier d'évaluer les économies ou l'efficacité accrue qui, a priori, devraient en résulter. Ainsi, la Cour a constaté que, dans certains cas, la déconcentration des opérations s'est traduite par un alourdissement des procédures, singulièrement en matière d'investissements universitaires et routiers qui ont conduit dans le dernier cas à une « recentralisation » des procédures.

Le rapport de 1999, déjà cité, du comité d'enquête sur les coûts et le rendement des services publics, sur la mise en place d'indicateurs de résultats, avait souligné le caractère sensible de cet aspect de l'évaluation : *« Il n'est pas dans la tradition française d'admettre que le service public n'est pas le même partout (...) Il est encore moins dans cette tradition de reconnaître que le service public n'a pas partout la même efficacité et ne rend pas partout et toujours le même service à tous. Si chacun admet en privé que les lycées et les tribunaux n'ont pas tous la même efficacité (...), un tel constat est souvent considéré comme politiquement incorrect par les responsables et les acteurs des services publics. Deux raisons, au moins, se combinent pour étayer cette réticence : la première est d'ordre idéologique, le mythe de l'égalité de tous devant le service public reste en effet très fort ; la seconde est plus pratique ou plus politique et tient à la difficulté des mesures à prendre face à la faible ou à la moindre efficacité de certaines de ses unités »*.¹⁰³

L'approfondissement concomitant de la décentralisation et de la déconcentration passe par le renforcement des systèmes de pilotage central et de responsabilisation des services territoriaux, au moyen de

103) La mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères, rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (juin 2001).

systèmes de contrôle de gestion et d'évaluation de la performance, qui sont encore insuffisamment aboutis et exploités. L'une des missions essentielles des services de l'Etat devrait être, dans les domaines où il se pose en garant de la cohésion sociale et territoriale, d'apprécier la capacité des différents réseaux déconcentrés à traiter les déséquilibres de développement des territoires de la République qui risquent de s'accroître à l'avenir sous l'effet d'une décentralisation accrue. La Cour constate qu'en l'état actuel cette préoccupation majeure n'est pas satisfaite à travers les divers dispositifs et systèmes de pilotage central. D'une part, la fonction d'observation du niveau des équipements et de la qualité des services publics, dans les départements et les régions, reste insuffisante voire inexistante dans la plupart des ministères. D'autre part, ces derniers ne formulent pas des objectifs explicites de rééquilibrage, déclinables en actions individualisables et mesurables.

CONCLUSIONS

La Cour constate que les ministères ont mis en œuvre avec une ardeur très inégale une politique de déconcentration pourtant régulièrement présentée comme un élément essentiel de la réforme de l'Etat par les gouvernements successifs.

Dans leurs relations avec leurs services déconcentrés, les administrations centrales ont éprouvé de grandes difficultés à passer d'une gestion traditionnelle des moyens à un pilotage par les objectifs et les résultats (déjà prévu par la charte de la déconcentration de 1992) dont la LOLF du 1^{er} août 2001 implique la systématisation. Les directives énoncées en matière de resserrement des structures et des effectifs ont été inégalement et souvent insuffisamment mises en œuvre et leur bilan n'a pas été établi par la DIRE. Les administrations centrales ne se sont pas encore dotées des personnels de conception et des structures de pilotage nécessaires à leurs nouvelles missions.

Les exercices successifs de formalisation (DNO) et d'adaptation des objectifs nationaux à la diversité des situations régionales et locales (schémas de services collectifs, contrats de services), bien qu'ils aient parfois donné lieu à d'importants travaux pour les administrations, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation systématique par les services en charge de suivre la réforme.

La diversité des missions, de l'organisation et de l'environnement institutionnel des réseaux déconcentrés justifierait que les services chargés du pilotage des politiques de déconcentration, lorsqu'ils émettent des

directives générales, veillent à les adapter à la situation des divers réseaux plutôt que de tolérer des retards voire des refus explicites de mise en œuvre.

Les administrations centrales, souvent mal informées du développement des activités des collectivités territoriales dans leur domaine de compétences, n'en tiennent pas compte dans la définition des modes de répartition de diverses dotations sauf lorsque les coopérations sont contractualisées. Les modes d'allocation des moyens en personnels et en crédits de fonctionnement prennent en compte (au mieux) les besoins recensés mais rarement les objectifs assignés et les résultats précédemment obtenus. La répartition des moyens en personnel, qui constituent désormais le mode d'action essentiel de l'Etat, reste insuffisamment formalisée au regard des tâches à assumer et de leur évolution spatiale. En tout état de cause, les objectifs de rééquilibrage des disparités régionales et locales ne sont pas systématiquement et explicitement exprimés et traduits dans l'allocation des moyens.

En revanche, la globalisation des crédits de fonctionnement s'est souvent accompagnée de dispositifs d'évaluation centrale des besoins et de clés de répartition si précis que la marge d'initiative laissée aux services déconcentrés est restée très théorique.

Les systèmes interministériels d'information sur les crédits déconcentrés sont peu utilisés par les directions centrales et ne sont pas encore accessibles à tous les services déconcentrés ; ils sont, à l'inverse, parfois redondants avec les systèmes ministériels. En dépit de développements importants, ils sont encore loin de répondre aux besoins de pilotage.

L'expérience des premiers ministères engagés dans des démarches de contrôle de gestion de leurs services déconcentrés démontre la difficulté de l'entreprise, relative notamment à la formalisation de rapports simples entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Les systèmes d'évaluation restent le plus souvent embryonnaires au regard des exigences des modes de régulation ou de pilotage. Les résultats des enquêtes locales d'évaluation, lorsqu'elles existent sont rarement portés à la connaissance des usagers et des citoyens des départements et des régions concernées.

On ne saurait imputer ces insuffisances aux seuls services ministériels et interministériels chargés d'accompagner la mise en œuvre de la politique de déconcentration. Les premiers n'ont pas reçu des

ministres eux-mêmes les instructions claires qui auraient été nécessaires, quant aux seconds, sans doute n'ont-ils pas été en mesure d'en évaluer systématiquement les résultats, de veiller aux indispensables échanges d'expériences et aux redressements nécessaires, faute peut-être de moyens mais certainement aussi d'autorité politique à l'égard des divers départements ministériels. Cette expérience démontre au demeurant que le succès d'une réforme interministérielle implique un engagement fort du gouvernement et une structure interministérielle qui dispose des moyens et de l'autorité qui ont fait défaut à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Les leçons devront en être tirées non seulement pour la poursuite de la politique de déconcentration mais aussi dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances et, plus encore, dès lors qu'il conviendra de conjuguer ces deux orientations avec celle d'une deuxième étape de la décentralisation.

Chapitre III

La gestion interministérielle locale des services déconcentrés

A l'occasion de nombreux contrôles de la Cour sur l'organisation des réseaux de services déconcentrés ou sur les politiques nationales qu'ils mettent en œuvre, la coordination interministérielle locale des politiques apparaît, dans notre pays comme chez ses voisins¹⁰⁴, comme une condition de l'efficacité des actions engagées et du bon emploi des personnels et des crédits qui leur sont affectés.

Plusieurs enquêtes récentes, portant plus spécialement sur la gestion de politiques interministérielles (eau, ville...) ou sur la gestion locale de la politique immobilière confirment l'écart qui subsiste entre les objectifs affichés et les comportements constatés en dépit des multiples dispositifs définis au cours des dernières années pour favoriser la coopération interministérielle locale des services de l'Etat. Un contrôle des préfectures a confirmé les limites du rôle de direction des services déconcentrés confié au préfet par les textes.

I – Le rôle du préfet représentant des ministres

Le principe affirmé par les textes de 1982 selon lequel le préfet dirige les services déconcentrés de l'Etat a été immédiatement assorti d'exceptions d'importance et de nature fort diverses puisqu'il ne s'applique pas *« sous réserve des attributions dévolues aux commissaires de la République de région en ce qui concerne les investissements des services extérieurs de l'Etat dans la région, à l'exercice des missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent, aux actions d'inspection de la législation du travail, au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et au recouvrement de l'impôt et des recettes publiques ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'Etat et aux modalités d'établissement des statistiques »*.

Ce principe avait été également fortement nuancé par la circulaire du 12 juillet 1982 qui précisait que *« cela ne signifie pas que, dans la pratique, vous deviez évoquer l'ensemble des affaires et vous substituer aux chefs de services. Placés sous votre autorité directe, ceux-ci ont un*

104) Voir à cet égard à l'annexe n° 5 les constatations très comparables faites par un récent rapport de la "performance and innovation unit" du "cabinet office" du Premier ministre britannique en ce qui concerne l'action locale des services de la Couronne dans les régions administratives de l'Angleterre et, par ailleurs, les réformes engagées dans le même sens en Italie.

rôle important à jouer dans la poursuite des politiques décidées par l'Etat, au contact quotidien des élus et des problèmes locaux. L'organisation de leurs services, la gestion des personnels demeure naturellement de leur propre responsabilité, même si elle s'exerce par délégation de votre part ».

A – Pouvoir hiérarchique et rôle d'animateur du réseau des services déconcentrés

Dans son champ de responsabilité, le préfet a vu conforté son rapport d'autorité avec les chefs de services déconcentrés, nécessaire pour l'unité de l'action de l'Etat dans le département ou la région, mais son rôle à leur égard est, de plus en plus, celui d'un animateur et d'un coordonnateur des interventions administratives, veillant à la fois au respect des priorités gouvernementales et à la nécessaire prise en compte des réalités territoriales.

1 – Les délégations de signature aux chefs de services déconcentrés

La circulaire du 12 juillet 1982 explicite les décrets du 10 mai 1982 et détermine les conditions dans lesquelles le préfet donne délégation de signature en tant que responsable des services déconcentrés de l'Etat dans le département et dans la région.

A l'occasion de ses contrôles, la Cour a noté le rythme rapide de renouvellement des arrêtés de délégations, lui-même imputable à la rotation rapide des préfets. Le ministre rappelle, en réponse, que les préfets sont soumis, comme tous les titulaires d'emplois supérieurs à la disposition du Gouvernement, aux termes de la loi du 11 janvier 1984, et a souligné que leur « *nomination puis leur maintien dans un poste territorial suppose un lien particulier de confiance entre le gouvernement et le préfet qui dépasse évidemment une logique de gestion administrative* ». Il précise que la durée moyenne de leurs fonctions avait oscillé entre un an et neuf mois en 1994 et deux ans et dix mois en 1997 pour s'établir à une moyenne de 2 ans et 6 mois sur la période 1999-2002.

La Cour avait relevé que les arrêtés de délégation étaient pris selon des méthodes et des rédactions très variées, qu'ils soient réécrits à chaque changement de préfet ou simplement recopiés et mis à jour. Pour les délégations de signature aux chefs de services déconcentrés, le mode de rédaction n'est identique dans aucun des sept départements contrôlés. Sont fréquemment distinguées, sans doute parce que deux bureaux de la

préfecture les établissent, les délégations concernant les compétences et les délégations de signature budgétaire pour la gestion des crédits, bien que rien n'empêche que le même acte rassemble les deux types de délégations (un seul des départements contrôlés les avait unifiés). S'agissant des délégations de signature en matière administrative, la formule généralement retenue consiste à énumérer avec la plus grande précision possible les actes dont la signature est déléguée ; chaque acte est ainsi qualifié avec la référence juridique qui le fonde. Il en résulte des arrêtés de plusieurs pages, le record étant détenu par une DDE (dont l'arrêté de délégation ne comporte pas moins de 18 pages). La précision n'a que l'apparence de la rigueur. La respecter supposerait en effet un travail de documentation et de coordination impossible à assurer en permanence. Le ministère de l'intérieur, en rappelant qu'il a produit sept circulaires sur le sujet depuis 1993, a reconnu les inconvénients de cette situation qu'il attribue à la nécessité de tenir compte d'une jurisprudence contraignante. Il rappelle également ses instructions sur l'intérêt de ne faire figurer dans les arrêtés de délégation que les matières non déléguées au lieu de l'énumération des matières déléguées. Rien n'assure que le guide annoncé par le ministère suffira à faire appliquer ce principe qui paraît fréquemment oublié mais également fermement contesté par certains préfets dans les réponses particulières qu'ils ont faites à la Cour.

Plus récemment, à l'occasion d'un contrôle de la politique immobilière des universités, la Cour a mis en cause la lenteur et la rigidité des délégations de signature accordées aux recteurs. Les arrêtés sont souvent pris plus d'un mois après la nomination du préfet, ce qui retarde d'autant les diverses procédures, notamment comptables. Ainsi, dans une région de l'ouest de la France, un arrêté avait été signé le 29 juillet 1994 alors que le préfet avait été nommé le 31 décembre 1993. Le nouveau préfet nommé le 25 juin 2002 n'a signé l'arrêté portant délégation de signature que le 23 septembre 2002. Il est vrai que le même préfet, nommé auparavant dans une région de l'Est le 26 septembre 1996 n'avait donné délégation au recteur nommé le 21 août 1997 que par deux arrêtés du 26 janvier 1998. Au total, les délais recensés par la Cour dans un échantillon de huit rectorats (Paris, Créteil, Versailles, Strasbourg, Lyon, Rennes, Clermont-Ferrand, Montpellier) vont de trois jours en Poitou-Charentes à un an et demi en Ile-de-France. En outre, ces arrêtés ne sont pas homogènes et limitent parfois fortement la compétence du recteur pour la signature de certains marchés : 1,5 M€ à Nancy-Metz ou 6 M€ à Aix-Marseille alors qu'ils ne comportent, par exemple aucune limitation de seuil dans l'académie de Rennes.

2 – Les relations des préfets avec les chefs de services déconcentrés

a) Le trésorier payeur général

Le trésorier-payeur général, qui est le chef du réseau du Trésor public dans la région ou le département, est le comptable assignataire unique de l'essentiel des dépenses locales de l'Etat¹⁰⁵ ; il effectue ainsi le paiement de la totalité des dépenses ainsi que le recouvrement des impôts directs. Il tient également une comptabilité unique de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'Etat, comprenant l'ensemble des opérations financières réalisées par les autres administrations financières.

De fait, le trésorier payeur général exerce un rôle de conseil du préfet dans les domaines économique et financier. Ainsi, un tableau de bord trimestriel regroupant les indicateurs significatifs de la situation locale (investissements publics, échanges commerciaux, taux de chômage) est établi par les services du Trésor à partir des informations collectées par les services déconcentrés du ministère des finances (impôts, INSEE).

Au niveau départemental, l'action du TPG est centrée sur le soutien aux entreprises. Ainsi, pour les entreprises en création et en développement, le trésorier payeur général est associé à l'ensemble des commissions d'attribution des aides ; un logiciel « AGAPE » élaboré par la direction générale de la comptabilité publique permet d'apporter une assistance à l'instruction des dossiers et recense les entreprises aidées. S'agissant des entreprises en difficulté, les trésoriers payeurs généraux animent les comités départementaux d'examen des problèmes de financement (entreprises dont l'effectif ne dépasse pas 250 salariés) ainsi que les comités régionaux de restructuration industrielle (effectif inférieur à 400 personnes), dont la présidence est assurée par le préfet et qui sont elles-mêmes des structures déconcentrées du comité interministériel des restructurations industrielles. Ces comités ont vocation à favoriser la négociation de plans de restructuration d'entreprises industrielles dans un souci de pérennité de l'activité et de maintien de l'emploi. Les trésoriers-payeurs généraux président par ailleurs les commissions des chefs de services financiers, qui, regroupant les créanciers publics (impôts,

105) Lorsque le TPG de région ou de département n'est pas responsable d'un service informatique du trésor, il existe en général deux comptables assignataires : le TPG de région ou de département pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement et le TPG responsable du service informatique du trésor pour les dépenses de paye et de pensions.

Trésor...) et sociaux (URSSAF), peuvent être saisies afin de procéder à l'examen des situations de sociétés en retard dans le paiement de leurs impôts ou de leurs cotisations sociales.

Le rôle de conseil du TPG de région s'est développé en même temps que la déconcentration. Son origine remonte au décret du 14 mars 1964, relatif aux services civils dans les circonscriptions régionales, qui prévoyait que le préfet « *prend l'avis du trésorier payeur général sur les aspects financiers et la rentabilité économique des mesures pour lesquelles il a un pouvoir de décision* ». Le trésorier payeur régional participe ainsi aux travaux de la commission administrative régionale dont il est l'expert économique et financier. Toutefois, les instructions d'application du ministre de l'économie et des finances n'ont pas trouvé, en en la matière, une application concrète dans une administration dont les pouvoirs de décision au plan local, en matière d'investissements notamment, restaient limités.

C'est à partir de 1996 que le contrôle financier déconcentré a été généralisé et que la responsabilité de son animation a été confiée au trésorier payeur général de région, selon des modalités qui ont été développées dans la première partie de ce rapport. De même, le rôle de conseil du TPG de région a été renforcé par l'institution des missions d'expertise économique et financière sur les investissements publics locaux¹⁰⁶.

Il reste que, conseiller du préfet auquel il n'est rattaché ni hiérarchiquement ni fonctionnellement, le TPG tient une place particulière dans le paysage des institutions déconcentrées. Il ne dispose, en effet, d'aucune attribution générale ou de coordination des services du ministère de l'économie et des finances qu'il représente pourtant dans la région ou le département et, dans le cadre de l'expertise économique et financière, il doit s'appuyer sur des conventions de partenariat entre les directions du même ministère pour mobiliser les compétences de chaque réseau du MINEFI.

b) Les relations du préfet avec les chefs de services déconcentrés placés sous son autorité

Selon une enquête de la DIRE, réalisée à l'automne 2001, les préfets s'estiment peu consultés en ce qui concerne les nominations des chefs des services déconcentrés. Quand ils le sont néanmoins (équipement, agriculture, affaires sociales) cette consultation est généralement formelle et intervient alors que le choix a déjà été opéré par

106) Voir chapitre II, III-C-2-b.

le ministère concerné, soumis à la CAP et validé par le cabinet. En revanche, selon les préfets consultés par la DIRE, leur appréciation est davantage prise en considération par les administrations centrales quand il leur paraît opportun de se séparer d'un chef de service, dès lors que leur demande est motivée et réitérée. Ils expriment cependant le sentiment de ne pas peser significativement sur la carrière des chefs de service, le rôle de la notation ne leur paraissant pas déterminant de ce point de vue.

Il est impossible d'établir un recensement des types de rapports noués entre les préfets et les chefs de services tant les situations locales sont diverses. On note des différences sensibles entre les réseaux en fonction notamment de l'accent mis par les pouvoirs publics sur certaines politiques présentées comme prioritaires et demandant explicitement aux préfets de mobiliser les services de l'Etat. La mise en œuvre des priorités gouvernementales successives, ces dernières années, dans le domaine social, de l'emploi, de l'environnement ou de l'aménagement du territoire, a favorisé l'établissement de relations étroites, à la fois d'autorité et de collaboration, entre les préfets et les chefs des services déconcentrés concernés ; ces relations sont nettement moins étroites dans d'autres secteurs ministériels soit en raison de situations réglementaires particulières, soit en raison de difficultés spécifiques.

Ainsi, en matière d'emploi et de formation professionnelle, d'une part, d'affaires sociales et de solidarité, d'autre part, les deux réseaux déconcentrés concernés, conjointement ou séparément, sont apparus comme des acteurs majeurs dans l'exécution des différents programmes d'actions, souvent en partenariat avec les collectivités territoriales (départements et, de plus en plus, régions) : le RMI, la lutte contre les exclusions, la vie avec un handicap, la formation professionnelle, etc. En particulier, l'Etat a réinvesti certains domaines de l'action sociale, au moins au niveau du pilotage et de l'animation, à travers les politiques engagées dans des champs de plus en plus ouverts de la lutte contre les exclusions. La gestion de l'urgence sociale a également été l'occasion de recentrer dans les mains de l'Etat, en l'espèce du préfet, certains dispositifs. De ce fait, DRASS et DDASS, déjà proches du préfet du fait des politiques conjointes avec les collectivités territoriales, ont été très directement suivies, à défaut d'être vraiment dirigées, par le préfet de département ou de région.

Ces services déconcentrés ont été à la pointe de presque tous les dispositifs qui se sont succédé. La déconcentration, voire la globalisation limitée des crédits, ont été souvent mises en avant par l'administration centrale pour exiger du préfet et du directeur départemental la réalisation d'objectifs précis, souvent discutés et suivis au niveau régional, sous

l'angle de la consommation des moyens et des résultats obtenus, essentiellement quantitatifs.

A l'origine, issues des préfectures et notamment des anciennes directions de la population, les DDASS s'en sont progressivement écartées, non seulement en devenant un service extérieur, mais aussi du fait qu'une partie de leurs attributions leur ont été retirées par les textes de décentralisation des années 80 qui ont entraîné la partition des DRASS et DDASS ; plus récemment, ces deux services ont à nouveau été affectés par la création des agences régionales de l'hospitalisation (ARH). Ils se situent toutefois dans le premier cercle des services dirigés par le préfet, d'une part par l'importance dans la vie quotidienne des problèmes d'ordre sanitaire et social qui touchent directement ou non tous les citoyens, et d'autre part, par le nombre et l'ampleur des politiques de l'Etat engagées dans ce domaine.

Pour le secteur du travail, l'historique est différent : l'intervention du préfet et le rattachement du service sont liés à l'émergence des problèmes de l'emploi et de la formation. Il est significatif que dans les années 1964-66, au moment de l'organisation de plusieurs grands services déconcentrés de l'Etat, ce secteur qui était davantage celui des relations du travail (dont une large partie est expressément exclue de la zone de compétence préfectorale) n'ait pas été concerné. Ces dernières années, au contraire, les DRTEFP et DDTEFP, qui couvrent désormais le secteur de la formation professionnelle restant à l'Etat, ont été parmi les directeurs de services déconcentrés des collaborateurs privilégiés du préfet.

Globalement toutefois, dans leurs rapports avec les préfets et préfectures, leur organisation, leur fonctionnement et leurs relations avec les collectivités territoriales et les différentes instances de terrain, les services déconcentrés des ministères sociaux sont représentatifs, malgré la diversité des situations, du mode de gestion locale tel qu'il est pratiqué : le cloisonnement et la spécialisation de ces services n'empêchent pas un travail collectif dès lors que les responsables et le préfet s'y impliquent.

B – L'organisation d'ensemble des préfectures et des services déconcentrés

Au terme de son contrôle des préfectures, la Cour avait formulé un certain nombre d'observations et d'interrogations sur l'organisation des préfectures, au regard du caractère essentiellement pluriel du rôle dévolu au préfet. Elle avait noté, par exemple, que la fonction traditionnelle du

cabinet, chargé des questions « sensibles » de l'Etat dans le département, mériterait une nouvelle réflexion. Le ministère a convenu en réponse que le problème de l'étendue des missions du cabinet du préfet, évoqué notamment aux assises des préfectures tenues à Lyon en novembre 2000, fait l'objet de réflexions depuis 1998. Toutefois, ajoutait-il, « *la réflexion entamée a suscité des opinions partagées dont les argumentations sont de grande qualité. Le débat se poursuit. Une réponse immédiate ne peut être apportée, même si le programme pluriannuel des préfectures trace des perspectives d'action sur les sujets traditionnellement suivis au sein des cabinets des préfets notamment en ce qui concerne les questions liées à la sécurité et à la communication de l'Etat* ».

Parmi les services préfectoraux, il convient de distinguer ceux qui jouent le rôle de services extérieurs du ministère de l'intérieur (réglementation, contrôle de légalité, élections, étrangers) et ceux qui appuient le préfet dans sa mission de direction et de coordination des services déconcentrés.

Dans certains cas, ces derniers sont au centre du réseau des services déconcentrés et leurs directeurs visent les documents à la signature du préfet. Dans d'autres, le préfet travaille directement avec chacun de ses services déconcentrés, les deux formules alternant selon les préfets pour un même département.

Le ministère de l'intérieur avait reconnu que la question de l'organisation des services préfectoraux était posée et qu'elle était même au cœur du plan pluriannuel pour les préfectures alors en cours d'élaboration, puis publié en novembre 2001. De fait, le plan pluriannuel a précisé les grandes missions des préfectures, les perspectives d'évolution de la gestion des ressources humaines ainsi que les moyens et méthodes. Six grandes missions prioritaires ont été définies : la sécurité des personnes et des biens, le service au public et la délivrance de titres, le respect de la légalité et de l'état de droit, l'intégration sociale et la lutte contre les exclusions, l'administration du territoire et l'action économique, et la représentation de l'Etat et la communication.

Le plan pluriannuel des préfectures témoigne cependant du réalisme avec lequel le ministère de l'intérieur soutient le rôle interministériel du préfet. En effet, le choix a été fait de ne pas imposer un mode uniforme et standardisé de relations entre préfecture et services déconcentrés. Les tâches de coordination, de synthèse, d'évaluation, de mise en cohérence, qui sont d'une importance capitale pour l'efficacité du pilotage territorial des politiques nationales peuvent échoir à un service de la préfecture ou à des services déconcentrés dans le cadre de pôles de compétences ou de délégations interservices. « *L'essentiel est que pour*

chacune des missions prioritaires ces fonctions soient bien identifiées et pleinement assurées ».

Cette position prudente, justifiée par la diversité des situations locales, est de surcroît conforme aux décrets du 20 octobre 1999, modifiant ceux de 1982, qui ont donné aux préfets le pouvoir d'organiser les services de l'Etat dans les départements et les régions. Il aurait été paradoxal d'exclure de ce pouvoir d'initiative les services du ministère de l'intérieur. En revanche, il paraît important de définir les procédures d'évaluation et de contrôle qui permettront de vérifier précisément que pour chacune des missions prioritaires, ces fonctions sont bien identifiées et correctement assurées. La Cour avait à cet égard souligné l'intérêt qu'il y aurait pour les préfetures elles-mêmes de disposer d'une cellule d'appui à l'organisation de leurs services. En réponse, le ministère exprimait, à l'automne 2002, le « *souhait de développer une fonction de méthodologie et de « mutualisation » des bonnes pratiques qui permette ensuite à chaque préfecture d'adapter son organisation en fonction des enjeux locaux. Ce recentrage des missions de l'administration centrale n'est cependant pas achevé et pourrait éventuellement aboutir à la mise en place d'une cellule organisation et méthodes au sein de sa direction générale de l'administration, comme l'idée en avait été évoquée lors de la préparation des assises des préfectures au cours de l'an 2000* ».

Le ministère devrait être en mesure de préciser désormais les conditions dans lesquelles il envisage l'aboutissement de cette réflexion.

×

Plus globalement, concernant l'ensemble des services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet, les transferts de compétences et de moyens, notamment en personnels, prévus au titre de l'approfondissement de la décentralisation, incitent à réfléchir à une réforme plus ambitieuse de l'organisation territoriale de l'Etat. Au fil de ses enquêtes, la Cour a souvent relevé que l'Etat déconcentré est une juxtaposition de services cloisonnés et disparates dans leurs modes d'organisation et dans leur rapport au préfet. Chaque ministère continue à traiter trop systématiquement avec son chef de service. Les fonctions prioritaires sont morcelées localement entre plusieurs administrations dont le champ de compétences et, en conséquence, les moyens sont réduits. Le regroupement des services déconcentrés en quelques grands pôles, correspondant aux grandes fonctions de l'Etat, placés plus nettement sous leur autorité, est désormais envisagé. De toute manière, les perspectives de réduction du champ des compétences des services locaux de l'Etat et la définition de programmes ministériels et interministériels cohérents dans le cadre de la LOLF rendent à l'évidence nécessaire une révision des modes actuels d'organisation.

II – Les formes locales de la coopération interministérielle

La circulaire du Premier ministre en date du 27 novembre 1989 relative aux projets d'administration déconcentrée des services de l'Etat soulignait déjà la nécessité pour ce dernier *« de tirer toutes les conséquences de la décentralisation en engageant au profit de ses différents échelons territoriaux une ambitieuse politique de développement des responsabilités et de transfert de compétences »*. Elle visait le déploiement *« d'un effort d'échange et de coordination entre les services »*, *« la bonne conduite des politiques interministérielles »* et l'évolution des structures en fonction de celle des missions de l'*« Etat dans chaque territoire »*. Cependant, elle était à la fois ambitieuse sur la définition du rôle des préfets et lucide sur sa difficulté : *« Le pouvoir de direction des services de l'Etat qui vous est conféré par les décrets du 10 mai 1982 est une garantie forte de leur unité aux différents échelons territoriaux et de la cohérence de leurs actions. Toutefois, les textes ne suffisent pas à maintenir et à renforcer cette cohésion constamment mise à l'épreuve par le cloisonnement de la gestion comme par la spécificité des missions »*.

A – Les dispositifs destinés à favoriser le décloisonnement des ministères

Afin d'améliorer l'efficacité de la direction des services déconcentrés exercée, au niveau territorial, par le préfet, un certain nombre d'instances et de modes de collégialité ont été mises en place par la charte de la déconcentration de 1992 pour favoriser le développement de l'interministérialité. La création des délégations *« interservices »*, encore en voie d'extension, fournit un dispositif plus intégré de coopération interministérielle.

La Cour a relevé la participation des services contrôlés à de nombreuses structures de coopération interministérielles. Ainsi les DRASS et DDASS participent largement à divers pôles de compétences dont ils sont, dans bien des cas, chefs de projets. En revanche, elle n'a pas trouvé beaucoup d'exemples de mise en œuvre de la procédure, souvent jugée lourde, des délégations interservices (à l'exception notable des missions interservices de l'eau).

1 – Les dispositifs de coopération issus de la charte de la déconcentration

La circulaire du Premier ministre du 23 février 1993 relative à l'application du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration insistait déjà sur la nécessité, dans le contexte institutionnel créé par la décentralisation, de renforcer la cohésion et de dépasser les clivages traditionnels dans l'action des services de l'Etat. *« Il est donc nécessaire, non seulement de renforcer la capacité d'action du préfet en étendant le champ de ses compétences par la déconcentration, mais aussi de mettre en place des dispositifs favorisant la capacité d'adaptation des services déconcentrés et développant les pratiques interministérielles pour renforcer l'unité, la cohérence et donc l'efficacité de l'appareil de l'Etat au service des usagers »*. Certaines dispositions de la charte visaient, en effet, au-delà des modes traditionnels de collégialité des chefs de services, à favoriser une meilleure coordination interministérielle par le développement de *« nouvelles pratiques collégiales »*, la mise en place *« d'actions communes »*, la désignation de *« chefs de projet »* et l'organisation de *« pôles de compétences »*.

Ainsi, la charte prévoyait, dans son article 15, le renforcement des attributions de la conférence administrative régionale précédemment créée par le décret n° 82-390 du 10 mai 1982¹⁰⁷ et, dans son article 16, l'institutionnalisation, au niveau départemental, d'un collège de chefs de services. Ces deux instances devaient être conçues *« comme l'état-major ou le conseil d'administration de l'Etat dans la région et le département »* et devaient jouer un rôle de réflexion sur les conditions de mise en œuvre des politiques gouvernementales, de détermination des objectifs et de définition des actions et moyens nécessaires pour les atteindre.

a) Le collège des chefs de services

Concernant le collège des chefs de service, la pratique montre que, compte tenu du nombre et surtout de la diversité du poids respectif des services déconcentrés de l'Etat (plus de trente et parfois quarante), traitant des sujets les plus divers, la réunion plénière est souvent peu opérationnelle. L'expression de *« grand-messe »* revient à plusieurs reprises dans les réponses des préfets à l'enquête de la Cour. Mais les pratiques apparaissent surtout extrêmement hétérogènes selon les départements. A la préfecture des Bouches-du-Rhône, au moment du

107) La CAR réunit, autour du préfet de région, le secrétaire général du département chef-lieu, les préfets des autres départements et le trésorier payeur général de la région

contrôle de la Cour, le collège ne s'était plus réuni depuis trois ans. En Haute-Vienne, le collège se réunissait une fois par an, chaque chef de service évoquant l'actualité de son secteur de manière assez formelle. En Meurthe-et-Moselle, une fois par trimestre, il donnait l'occasion au préfet de faire le point sur l'actualité législative et réglementaire, et sur les démarches communes engagées par les services de l'Etat dans le département, ainsi que de faire part aux chefs de services déconcentrés des priorités qu'il s'assignait. Dans les Ardennes, le collège se réunissait toutes les cinq à six semaines, y compris avec certains responsables d'entreprises ou d'établissements publics, avec un intérêt plus marqué des responsables des services déconcentrés les plus modestes, qui n'avaient guère l'occasion de rencontrer le préfet par ailleurs. En Isère, ce mode d'organisation était en revanche très utilisé par le préfet qui avait constitué, en sus de la formation plénière rassemblant 36 chefs de service, cinq formations restreintes pour la sécurité civile et la prévention des risques majeurs, les entreprises et l'emploi, la prévention de la délinquance et la politique de la ville, les politiques de solidarité, l'aménagement de l'espace. Un relevé de décisions accompagnait chaque réunion. Alors que le collège des chefs de services se réunissait auparavant deux ou trois fois par an, un collège plénier ou restreint se réunissait alors chaque semaine.

Tout en reconnaissant, en réponse aux observations de la Cour, que la composition du collège plénier n'en fait pas une instance opérationnelle, le ministère considère qu'il reste, malgré ses limites, un organe indispensable pour favoriser les échanges et fédérer les composantes de l'Etat autour d'un discours commun. La réflexion préalable à l'élaboration des projets territoriaux de l'Etat a été, selon lui, l'occasion d'une « re-mobilisation » de cette instance pour partager le diagnostic, dégager les priorités de l'action de l'Etat et arrêter les modes d'organisation pertinents.

A cet égard, il est significatif que la réponse du ministre ait été muette sur les « commissions locales interministérielles de coordination »¹⁰⁸ dont la création avait été demandée précédemment par le CIRE du 12 octobre 2000, comme nouvel outil en faveur de l'interdépendance des services et des politiques publiques mises en œuvre au niveau territorial. Ces comités, qui associent à parité représentants de l'administration et représentants du personnel, devaient pouvoir se prononcer « *sur les problèmes généraux de coordination des services dans le cadre de l'élaboration des projets territoriaux de l'Etat, la mise en œuvre des politiques publiques interministérielles (...)* ; les modalités

108) Qui ne doivent pas être confondues avec les centres locaux d'information et de communication, coordinations gérontologiques de proximité, évoqués plus haut p. 26.

de coopération entre services ; les aspects interministériels de la politique des ressources humaines, notamment en matière de mobilité et de formation continue ». Une circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la réforme de l'Etat, en date du 15 mai 2001, est venue préciser les modalités techniques de mise en place des commissions. Le recours à cette nouvelle instance de coopération interministérielle, qui intègre la dimension du dialogue social, semble, en pratique, avoir été très limité.

b) Chefs de projet et pôles de compétences

En second lieu, l'article 11 de la charte permettait aux préfets de fixer, après consultation des chefs des services concernés, les moyens affectés à des actions communes à ces services, concernant aussi bien l'application de politiques interministérielles que le développement de solidarités (formation, informatique, imprimerie, communication, action sociale). Cette méthode, qui passe par la fixation concertée d'objectifs précis et doit contribuer à la recherche de l'harmonisation de la gestion des moyens des services déconcentrés, a été inscrite, par le décret modificatif n° 99-895 du 20 octobre 1999, à l'article 17-3 du décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets.

La désignation de **chefs de projet**, expressément prévue par l'article 12 de la charte, avait déjà fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre du 17 janvier 1991. Le chef de projet, choisi parmi les membres du corps préfectoral et les chefs de services territoriaux ou, avec leur accord, parmi leurs plus proches collaborateurs, devait être chargé d'animer une « *équipe pluridisciplinaire* » en vue d'assurer « *un travail de coordination et de réflexion portant sur la préparation ou le suivi d'une action ponctuelle ou d'une politique nationale dont le traitement nécessite de surmonter les cloisonnements administratifs* ». L'action interministérielle justifiant ce dispositif pouvait être soit la conduite au niveau territorial d'une politique interministérielle (comme, par exemple, la politique de la ville, les politiques d'intégration et d'insertion, les programmes communautaires), soit la préparation ou la mise en œuvre d'un projet local impliquant l'intervention directe de différents services déconcentrés de l'Etat. La possibilité de désigner un chef de projet a été intégrée à l'article 17-4 du décret du 10 mai 1982 par le décret modificatif du 20 octobre 1999 : « *Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés dans le département concourent à la mise en œuvre d'une même politique, le préfet peut désigner un chef de projet, chargé d'animer et de coordonner l'action de ces services ou partie de services dans un domaine déterminé et pour une durée limitée* ». Le chef de projet reçoit du préfet une lettre de mission lui indiquant les objectifs qui lui

sont assignés, les services auxquels il peut faire appel, les moyens mis à sa disposition ainsi que la durée et les modalités d'évaluation de sa mission.

De même, l'article 13 de la charte de la déconcentration a offert aux préfets la possibilité de créer des **pôles de compétences** en vue de privilégier une appréhension globale des problèmes à traiter par des services ou parties de services dont les missions sont complémentaires. La circulaire précitée du 23 février 1993 encourageait les préfets à mettre en place des pôles de compétences, par exemple, en matière de politique de l'emploi et du chômage, de l'eau, de la sécurité et de la prévention, *« si vous estimez que l'action de l'Etat dans ces domaines prioritaires de la politique gouvernementale y gagnerait en efficacité »*. Ce dispositif de coopération interservices fait l'objet de l'article 17-5 du décret du 10 mai 1982 modifié par le décret du 20 octobre 1999 : *« pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat dans le département, le préfet peut constituer un pôle de compétence dont il désigne le responsable parmi les fonctionnaires de catégorie A ou les agents assimilés des services intéressés »*. Les préfets peuvent y associer des services qui ne sont pas placés sous leur autorité ou des organismes assurant une mission de service public.

En réponse aux observations de la Cour, le ministère soulignait en septembre 2000 que *« l'hétérogénéité des situations rencontrées, selon les départements, tient en grand partie au souhait du ministère de mettre en place, sur des principes réellement déconcentrés, un pilotage renouvelé de l'administration territoriale de l'Etat : s'il appartient à l'administration centrale de fixer aux préfets les objectifs avec des marges de manœuvre suffisantes pour prendre en compte les spécificités des territoires, il revient au représentant de l'Etat de déterminer, avec les chefs de services déconcentrés, les moyens d'organisation et les procédures les plus adaptées pour y parvenir »*.

Un bilan établi par la DIRE pour le CIRE du 12 octobre 2000 a recensé un peu plus d'une centaine de « projets » et près de trois cents « pôles de compétences » dont la répartition entre les deux catégories lui paraissait au demeurant incertaine dans la mesure où de nombreux dispositifs déclarés comme des projets portaient sur des thématiques durables. Le même bilan recensait également plus d'une centaine de structures informelles (« réseaux » ou « commissions ») n'entrant dans aucune des deux catégories précédentes. Tout en reconnaissant qu'il était difficile d'apprécier leur activité et leur efficacité réelles, la DIRE estimait possible de regrouper ces dispositifs par thème entre deux grandes catégories se rapportant soit à la mise en œuvre de politiques

publiques (plus de 350), soit à des fonctions logistiques ou de soutien transversal (à peine plus d'une centaine).

2 – Les délégations interservices

Constatant la multiplication des politiques publiques à caractère interministériel et l'exigence croissante d'une organisation cohérente et lisible de l'Etat territorial, le rapport d'activité 1995-1996 du CIRE posait le principe selon lequel *« à une mission ou à un groupe de missions homogènes doit correspondre un service responsable, et un seul, clairement identifié par ses partenaires et par les usagers »*. Sept préfets ont été chargés, en fin d'année 1996, d'expérimenter le regroupement de services sur une base volontaire. C'est sur la base de ces expérimentations que le CIRE du 13 juillet 1999 a institutionnalisé un nouveau dispositif de coopération, mis en œuvre par le décret précité du 20 octobre 1999, en vertu duquel le préfet peut créer par arrêté une « délégation interservices » dont le responsable reçoit délégation de signature et autorité fonctionnelle sur les chefs de services concernés et peut même être désigné ordonnateur secondaire délégué.

Les modalités d'organisation des fonctions d'ordonnancement confiées au délégué interservices par la circulaire du 8 février 2002 ont été proposées à titre expérimental à plusieurs préfets¹⁰⁹. Ces expérimentations ont porté soit sur une mission du délégué interservices étendue à la signature d'actes juridiques engageant le budget de l'Etat, soit sur une mission complète incluant l'ordonnancement des dépenses¹¹⁰.

L'évaluation de ces expériences a fait apparaître les difficultés liées notamment au maintien du lien direct entre directions centrales et services déconcentrés. Les missions prévues dans le cadre de ces délégations, souvent perçues comme un outil porté par le seul ministère de l'intérieur, se superposent aux objectifs des ministères compétents, entraînant une certaine confusion dans la fixation des priorités.

109) Charente-Maritime (eau, ingénierie publique, sécurité alimentaire), Gard (eau), Ille-et-Vilaine (communication), Indre-et-Loire (lutte contre les exclusions, sécurité), Haute-Loire (eau), Pyrénées-Atlantiques (convention spécifique du Pays basque), Seine-Maritime (eau), Seine-StDenis (politique de la ville).

110) La DIRE a publié en mai 2002 un «mémento de mise en place et fonctionnement de délégation inter-services» qui fournit des éléments concrets tirés de l'expérience de quelques-unes des premières DIS (DIS «Communication du Cher ; DIS «Ingénierie publique» de la Charente-Maritime ; DIS «Eau» de la Haute-Loire, de la Seine-Maritime, de la Charente-Maritime).

B – Les « projets territoriaux de l'Etat »

S'appuyant sur une expérimentation conduite au cours de l'année précédente dans plusieurs départements, le CIRE du 13 juillet 1999 a décidé la généralisation des projets territoriaux de l'Etat, dans les termes suivants : *« Pour assurer l'unité et l'efficacité de l'intervention de l'Etat dans les départements et les régions, les échelons déconcentrés devront se doter d'un cadre d'action commun sous la forme d'un projet territorial. Elaboré collégialement par les chefs de service, à l'initiative et sous la responsabilité du préfet, le projet territorial expose les priorités et les modalités d'action des services, au regard des objectifs généraux des politiques publiques et d'une analyse partagée de la situation locale »*.

Elaboré pour trois à cinq ans, le projet territorial vise la *« formalisation d'une stratégie d'action fondée sur des diagnostics, des enjeux et des objectifs partagés »*. Il a pour but de hiérarchiser les nombreuses priorités ministérielles dont la sédimentation nuit à l'efficacité et à la lisibilité des actions de l'Etat et doit constituer un cadre de référence commun pour l'action des services déconcentrés. Il peut déboucher sur des modifications d'organisation, inspirées par la seule réflexion locale. Ainsi, le PTE vient-il relayer, au niveau du département ou de la région, la logique qui a présidé à l'élaboration des directives nationales d'orientation (DNO). La démarche horizontale du PTE ajuste ces démarches verticales au territoire. La logique aurait voulu que l'élaboration des DNO soit préalable à celle des PTE, ce qui n'a pas été le cas dans la mesure où plusieurs ministères ne les ont pas encore élaborées.

Une grande liberté d'initiative a été laissée aux préfets et aux chefs de services déconcentrés quant aux contenus des projets et aux modes d'élaboration. En l'absence délibérée de circulaire cadre, la direction générale de l'administration (DGA) et la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) ont mené une action d'information de grande ampleur auprès des préfets et des chefs de services déconcentrés, appuyée par un cabinet de consultants, chargé de l'élaboration d'un guide méthodologique, seul document formalisé relatif au PTE.

Aux termes de la décision du CIRE, la généralisation des PTE devait être achevée avant la fin de 2000. Un retard important a été pris, qui témoigne des difficultés de l'exercice, sans doute sous-estimées a priori mais tous les PTE de départements ont été arrêtés au début de 2002 et la plupart des PTE de régions au début de 2003. Le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration (IGA), déjà associée à la phase d'expérimentation, une mission d'accompagnement et

d'évaluation. Un premier rapport, remis par l'IGA en mars 2000, a rendu compte de la mise en place du dispositif et suggéré les adaptations souhaitables tant au niveau national qu'au plan déconcentré. Un rapport final devait traiter des contenus des PTE et évaluer la portée du changement induit.

L'élaboration des PTE n'a pas suscité d'importantes mesures de réorganisation des préfectures ou des services déconcentrés, comme les décrets du 20 octobre 1999 en ouvraient pourtant la possibilité. En revanche, parmi les actions envisagées, figure fréquemment le renforcement de la coopération interministérielle par le recours à des pôles de compétences, certains ayant vocation à évoluer en délégation inter-services.

Au cours de ses divers contrôles, la Cour n'a pas rencontré de services centraux qui aient mentionné l'existence de ces PTE ni à plus forte raison évoqué l'usage qu'ils en faisaient.

Les PTE des départements de la région Bretagne

L'analyse des PTE en région Bretagne montre qu'au-delà de démarches similaires « d'état des lieux » et de « diagnostic », la sélection des priorités de l'action de l'Etat a donné des résultats variables. Le PTE du Finistère, élaboré en juin 2000, a retenu un petit nombre d'orientations prioritaires : la qualité de l'eau et la sécurité, suivies par la conduite des politiques interministérielles, les relations avec les usagers et partenaires de l'administration et le développement équilibré du territoire. Sous-tendu par la même logique, le PTE du Morbihan, daté de mai 2000, a développé seulement trois priorités : la qualité de l'eau, la sécurité alimentaire, et la prévention et la lutte contre les exclusions. En revanche, le projet du département des Côtes d'Armor a défini en mai 2000 autant de priorités que de champs d'intervention de l'Etat territorial : « l'Etat, garant de la sécurité » (sécurité publique, sécurité routière, sécurité civile, sécurité alimentaire), « l'Etat, gardien de la légalité » (maîtrise du droit, qualité de l'eau, contrôle des installations classées, loi littoral), « l'Etat, partenaire du développement économique » (agriculture et industries agro-alimentaires, aides aux entreprises, travail clandestin, tourisme, culture), « l'Etat, moteur du progrès social » (lutte contre les exclusions, environnement et qualité de la vie), « l'Etat, responsable de la qualité du service public ». Enfin le PTE de l'Ille-et-Vilaine, achevé en juillet 2000 retient, en termes très généraux, trois orientations : l'aménagement du territoire, l'amélioration de la qualité de la vie et l'ouverture de l'Etat vers les usagers et les collectivités territoriales.

Le PTE régional a fait l'objet d'une vaste consultation des services régionaux, mais près de trois ans après l'achèvement des PTE départementaux, il n'a pas encore pu être arrêté, l'arbitrage s'avérant

difficile entre des priorités trop nombreuses et un petit nombre de projets d'actions territorialisées.

C – L’articulation de la logique de la LOLF et de la gestion interministérielle locale

Selon les conclusions du CIRE du 15 novembre 2001, les délégations inter-services pourraient préfigurer la mise en œuvre, au niveau territorial, de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. C’est pourtant dans cette perspective que les interrogations les plus fortes se sont exprimées sur la cohérence des deux démarches relatives à l’application de la LOLF, d’une part, et à la gestion des politiques interministérielles locales, d’autre part. La loi organique, en effet, est centrée sur la notion de programmes ministériels « *regroupant les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d’actions relevant d’un même ministère et auxquelles sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d’intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l’objet d’une évaluation* » (article 7).

La même question est posée pour les projets territoriaux de l’Etat (PTE), qui devraient se traduire en « budgets opérationnels » justifiant l’enveloppe globale des crédits délégués en fonction de la programmation des actions et des moyens par grand type de dépenses, retenue au plan local, en accord avec les gestionnaires centraux, dans le cadre des objectifs fixés au niveau national.

A plusieurs reprises, les problèmes d’articulation de la logique ministérielle de la LOLF et de la cohérence de la gestion interministérielle à l’échelon territorial ont suscité interrogations et débats. Ainsi, le comité stratégique de la DATAR demandait-il dans un rapport remis au Premier ministre le 29 janvier 2003 une modification de la LOLF pour permettre une meilleure « territorialisation » de l’action de l’Etat.

Afin de répondre aux craintes exprimées, un accord semble se dégager pour que, à partir de la mise en place de la LOLF, le préfet soit amené à jouer un rôle central dans l’élaboration des « budgets opérationnels de programme », déclinaison de chaque programme au niveau territorial. Il pourrait exercer pleinement sa mission de coordonnateur et adapter les demandes propres à chaque programme aux réalités territoriales. Ces budgets opérationnels étant dotés de moyens fongibles, ils offriraient aux acteurs locaux une autonomie de gestion accrue dans le cadre de chaque programme.

Toutefois, un certain nombre de questions essentielles restent posées.

D'une part, l'articulation entre les budgets opérationnels de programme et les projets territoriaux de l'Etat (PTE) devra être précisée. D'autre part, il conviendra de déterminer si, pour quelques actions publiques particulièrement stratégiques, il est possible de regrouper l'ensemble des crédits affectés à chacune de ces politiques au sein d'un cadre budgétaire unique, ce que n'autorise pas de façon générale la LOLF qui comporte une définition ministérielle et « verticale » des programmes. C'est pour répondre à cette perspective que le ministère chargé du budget a proposé l'élaboration d'un programme territorial de l'Etat (PITE) regroupant, dès la loi de finances initiale, les crédits des différents ministères concourant à des politiques interministérielles locales d'importance nationale, qui serait mis en œuvre directement par les préfets. Au-delà de cette formule qui devrait rester exceptionnelle, il paraît difficilement envisageable que le pilotage des programmes ministériels puisse garder sa cohérence si les modes de coopération décidés par les préfets varient trop sensiblement d'une région à l'autre.

Enfin, le problème se pose, concernant ces modes nouveaux d'organisation interministérielle locale, de la connaissance précise de l'ensemble des moyens de financement de l'Etat, dans le département ou la région, bien au-delà de ceux qui sont directement maîtrisés par les services déconcentrés. On a vu au premier chapitre combien les préfets et même les trésoriers payeurs généraux (à l'exception, dans une certaine mesure, de ceux de la région Bretagne) sont en général très démunis en ce domaine. Dans une circulaire du 26 février 2003 relative à la mise en œuvre de la LOLF, en vue de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2004, le ministre du budget a d'ailleurs demandé que les programmes d'intervention tiennent compte des dotations non déconcentrées, gérées par des opérateurs extérieurs à l'administration territoriale de l'Etat, dont l'omission, précise-t-il, fausserait le réalisme de la préfiguration.

III – La mise en œuvre locale des politiques et des gestions interministérielles

A – La mise en œuvre locale des politiques interministérielles

Deux des principales politiques interministérielles ont fait l'objet d'enquêtes de la part de la Cour, l'une et l'autre publiées en février 2002 : « la politique de la ville » et « la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne ».

1 – La politique de la ville

Les constatations de la Cour ne permettaient pas d'assurer que les objectifs poursuivis par la mise en place des dispositifs de coopération inter-services présentés plus haut avaient déjà porté leurs fruits. La Cour relevait en effet les défaillances du pilotage national et les carences de la coordination locale : le caractère flou des objectifs poursuivis au plan national ; l'absence de définition opérationnelle des objectifs poursuivis par les acteurs locaux ; l'enchevêtrement, disproportionné au regard des enjeux financiers en cause, des accords et des procédures. Elle notait cependant que les services déconcentrés ont plus rapidement évolué que la délégation interministérielle à la ville (DIV) ne s'est adaptée au rôle de pilote et de structure d'appui qu'elle cherche cependant à développer aujourd'hui. Toutefois, la détermination du bon niveau de déconcentration fait encore l'objet de tâtonnements et d'expérimentations. Ainsi, dans les Yvelines en 2001, le sous-préfet « ville » a expérimenté la déconcentration de la programmation financière au niveau de l'arrondissement ; mais la plupart des conventions et des dossiers de subvention remontent au contrôleur financier régional compte tenu des montants financiers sur lesquels s'engage l'Etat. D'une manière générale, les marges de manœuvre laissées aux préfets et aux chefs de services déconcentrés paraissent encore trop restreintes et leurs capacités d'intervention trop contraintes par les modalités d'action « de droit commun » de la plupart des départements ministériels.

La Cour estimait, en conclusion, que la mise en œuvre d'une véritable démarche de projet nécessite une plus grande fongibilité des moyens et des procédures des ministères sur les zones prioritaires

2 – La politique de l'eau

Dans son rapport sur « la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne », la Cour dressait un constat particulièrement critique de la « singulière passivité de l'Etat » devant l'inapplication d'une réglementation qui visait à concilier l'exercice des activités économiques et la préservation des patrimoines naturels. Le rapport mettait en évidence les insuffisances, voire les incohérences qui ont empêché les programmes engagés depuis le début des années 1990 de reconquérir la qualité des eaux en dépit de la prise de conscience dont ils témoignaient. Ainsi, « les avis techniques des services de l'Etat ne participaient pas d'une appréciation globale et interministérielle du dossier ». De même, l'inadéquation des moyens administratifs mis en œuvre ne résultait pas seulement du nombre réduit d'emplois, mais aussi de leur affectation à des fonctions trop dispersées. La défaillance de la « police des pollutions » procédait ainsi au moins autant de la faiblesse des effectifs mobilisables que du manque d'intégration des différentes polices concernées.

Après cette enquête sur l'exemple de la région Bretagne, la Cour a poursuivi son examen des politiques interministérielles locales de l'eau. Elle s'est attachée notamment à apprécier le rôle des missions inter-services de l'eau (MISE) dont tous les départements sont désormais dotés. Les MISE, selon un bilan établi en 2001, regroupent 883 emplois à temps plein (contre 803 en 2000 et 773 en 1999). Mais leurs effectifs font apparaître des disparités que les caractéristiques locales ne permettent pas spontanément d'expliquer : 1,8 emploi dans les Deux-Sèvres, 4,3 dans le Doubs et 17,2 en Vendée. Les DDAF pilotent le dispositif dans 90% des cas. les DDE, les DDASS intervenant moins souvent et, plus rarement encore, les DIREN. Elles sont en général constituées sous la forme de pôles de compétences mais cinq délégations inter-services ont été constituées en Charente-Maritime, dans le Gard, la Haute-Loire, le Bas-Rhin et la Seine Maritime et deux chefs de MISE sont directement rattachés au préfet et rémunérés sur le budget de la DIREN dans les Côtes d'Armor et le Morbihan. Le cercle des services concernés s'élargit, dans de nombreux départements, aux délégations du conseil supérieur de la pêche, à l'agence de l'eau et aux DRIRE.

Dans les départements de la région Bretagne, ces divers services s'articulent en trois structures. Une conférence des directeurs, présidée par le préfet, rassemble une ou deux fois par an les directeurs de la préfecture, de la DDAF, de la DSV, de la DDE, de la DDASS, de la DRIRE et définit la stratégie. Le comité permanent élabore les conditions d'application de la politique de l'eau. Des groupes thématiques assurent les coordinations opérationnelles. Enfin, la Bretagne est la seule région à

s'être dotée d'une mission inter-services régionale de l'eau (MIRE). Cet effort de coopération des départements de la région Bretagne répond évidemment à l'importance des enjeux locaux, soulignés l'an passé par la Cour. Il ne suffit pas cependant à garantir la mise en œuvre d'une politique satisfaisante. Les contentieux communautaires et nationaux en témoignent. La mise en place de structures adaptées reste de peu d'effet sans une commune volonté de l'Etat.

A l'occasion d'un récent contrôle de la direction de l'eau, la Cour a eu à nouveau l'occasion de souligner que l'efficacité de cette politique de l'eau implique, sur tout le territoire, un effort accru de simplification des procédures et de regroupement systématique des services compétents.

×

Ces exemples, portant sur deux des principales politiques interministérielles, montrent à quel point les mécanismes d'impulsion et de coordination qui ont pu être imaginés peuvent parfois se surajouter aux procédures de droit commun, rendant dans certains cas plus complexe la mise en œuvre de ces moyens prioritaires. Ils font clairement percevoir le chemin qui reste à parcourir pour mettre en place des dispositifs efficaces de coopération interministérielle locale et en assurer la cohérence avec les perspectives de mise en œuvre de la LOLF.

Le groupe « déconcentration » créé dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre de la LOLF dans l'ensemble des ministères devait rendre pour la fin de l'année 2002 les conclusions d'un exercice sur la traduction budgétaire des politiques interministérielles à partir des deux exemples des politiques de la ville et de la sécurité routière, ce qui devait contribuer à éclairer la démarche.

B – Les carences de la gestion interministérielle locale des moyens

La réforme de l'Etat devrait pouvoir trouver un début d'application plus modeste et concrète avec la rationalisation et la mutualisation de la gestion des moyens mis en œuvre par les divers services de l'Etat dans une même circonscription. On a vu cependant que les dispositifs de coopération interservices restent rares dans ce domaine, exception faite de la gestion des problèmes juridiques et de contentieux, ainsi que des systèmes d'information territoriaux. La Cour avait en effet porté une appréciation positive sur les démarches, suscitées par la DIRE et le ministère de l'intérieur, de mise en commun de systèmes d'information territoriaux partagés entre l'ensemble des services de l'Etat dans le département et la région. Le ministère de l'intérieur se félicitait en

réponse que ces projets aient été portés presque intégralement par les services des préfetures et que les objectifs fixés par le gouvernement aient été tenus (un SIT¹¹¹ par département fin 2000, un site internet par préfeture à l'été 2001). Il notait cependant que « *les principales difficultés sont venues de la réticence d'un certain nombre de ministères à insérer leurs services déconcentrés dans des outils partagés, soit en raison de questions de sécurité des réseaux, soit pour maintenir une certaine verticalité dans le fonctionnement des services* ».

Dans l'ensemble, cependant, la situation actuelle est d'autant moins satisfaisante que, dans deux domaines, la gestion des personnels et des immobilisations, les préfets ne sont pas en mesure d'exercer les pouvoirs spécifiques qui leur ont été attribués en vue de tendre vers une gestion commune des moyens.

1 – L'absence de politique interministérielle des personnels à l'échelon territorial

La circulaire du Premier ministre en date du 26 août 1994 donne mission aux préfets de coordonner les politiques de personnel, notamment en ce qui concerne la détermination des effectifs et le décret de 1997 leur confère le pouvoir de recourir à la mise à disposition de personnels appartenant aux services déconcentrés pour l'accomplissement de tâches interministérielles prioritaires. Le rapport du groupe de travail sur les « *modalités de fonctionnement et d'organisation des services déconcentrés de l'Etat* », remis en juillet 1998 au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation préconisait de développer la mobilité interministérielle des personnels des services déconcentrés : chartes de coopération interministérielles, bourses interministérielles d'emplois, réserve interministérielle de 500 emplois à créer à la DGAFP afin de soutenir les efforts consentis par les ministères dont les services déconcentrés mettent des agents à disposition pour participer, à la demande du préfet, à certaines tâches de nature interministérielle ou au fonctionnement de structures de coopération inter-services.

La Cour n'a relevé, au cours de ses récentes enquêtes, que bien peu d'initiatives visant à définir et mettre en œuvre, au plan local, une gestion interministérielle des personnels. Tout au plus a-t-elle observé, dans le cadre de son contrôle sur les DRAC et les SDAP, que le ministère de la culture avait marqué son intérêt pour l'organisation interministérielle de

111) SIT (Système d'Information Territorial).

concours déconcentrés afin de faire face au taux excessif des vacances d'emploi enregistré dans ses services territoriaux.

Par ailleurs, en matière de formation continue des agents des services déconcentrés, un certain nombre de dispositifs ont été mis en place, qu'il s'agisse de crédits mis à la disposition des IRA ou de coopérations engagées à l'initiative des ministères eux-mêmes, comme par exemple entre les ministères de l'intérieur et de l'équipement dans le cadre d'un protocole récemment conclu.

Mais, à l'occasion de ses divers travaux, et notamment de ses contrôles de la fonction publique, la Cour n'a guère trouvé d'exemple de politiques locales interministérielles de personnel. Elle constate que la mise en œuvre des perspectives ouvertes par la circulaire du 26 août 1991 n'a pas été activement soutenue et que les raisons qui, le cas échéant, en ont retardé le développement n'ont pas été analysées.

2 – L'absence de politique immobilière

L'article 15 du décret du 10 mai 1982 charge le préfet de la gestion du patrimoine immobilier des services de l'Etat dans le département, sous l'autorité de chacun des ministres concernés. Ce rôle de coordination a été confirmé réglementairement par la charte de la déconcentration du 1^{er} juillet 1992 qui confie aux préfets la gestion du parc immobilier de l'Etat et réaffirmé par le décret du 13 février 1997 modifiant le décret du 10 mai 1982.

Témoignant de l'importance que le gouvernement accordait à cette responsabilité de ses représentants locaux, le décret du 1^{er} juillet 1992 comportait un article 18 qui redéfinissait la commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat. Son article 18 avait également modifié l'article 15 du décret du 10 mai 1982 en renforçant sensiblement les missions confiées en ce domaine aux préfets notamment en ce qui concerne l'élaboration du schéma départemental des implantations de l'Etat et la mise au point du programme annuel départemental d'équipement et d'entretien.

L'enquête de la DIRE auprès des préfets en 2001 soulignait « *la distance considérable qui sépare la capacité juridique à agir des possibilités pratiques de mise en œuvre* ». Dans les faits, les implantations immobilières restent sous le contrôle direct des administrations centrales qui valident les besoins, décident des constructions et allouent les budgets d'investissement ou de location. Le préfet est informé mais n'a pas réellement les moyens d'exercer les attributions prévues par les textes.

Une enquête de la Cour conduite à partir de l'exemple de la région de Bretagne a confirmé que l'obligation faite aux préfets d'adopter des **schémas directeurs des implantations immobilières de l'Etat**, instituée par les dispositions toujours en vigueur de l'article 15 du décret du 10 mai 1982 et relancée par des circulaires du Premier ministre du 21 février 1992 et du 29 octobre 1994, n'a jamais été correctement respectée. Alors que ces documents de programmation auraient pu constituer d'utiles synthèses des opérations immobilières souhaitables, projetées ou en cours dans un département, on constate soit qu'ils n'ont pas été établis, soit qu'ils n'ont pas été mis à jour, soit qu'ils ne sont que la compilation des projets immobiliers envisagés ou arrêtés par chaque ministère, sans ordre de priorité interministériel, sans hiérarchisation des besoins. Dans la pratique, le préfet, qui n'a pas les moyens d'influer sur la formulation des projets immobiliers, n'est pas davantage en mesure de faire constater ceux qui lui paraissent les plus urgents à l'échelle de son département, ce qui serait pourtant le minimum pour une programmation pluriannuelle départementale. En fait, les schémas directeurs n'ont pas été suffisants pour introduire une gestion horizontale des problèmes immobiliers au niveau territorial, ni même pour donner une meilleure visibilité à la gestion immobilière de l'Etat à l'échelon déconcentré.

La tentative de doter les préfets de nouveaux moyens de coordination interministérielle au niveau déconcentré à l'appui de la responsabilité qui leur est reconnue par les textes en matière de politique immobilière n'a pas davantage abouti. Ainsi, une décision du 20 septembre 1994 du comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER) a adopté le principe de l'expérimentation de « **pôles de compétences immobilières** » dans six départements pilotes : Loire-Atlantique, Meurthe-et-Moselle, Haute-Vienne, Yvelines, Essonne et Hauts-de-Seine. Aux termes d'une circulaire du Premier ministre du 9 janvier 1995, un chargé de mission devait être nommé auprès du préfet pour les questions immobilières en s'attachant à mobiliser les agents compétents dans chacun des services extérieurs concernés, notamment dans les services fiscaux en matière domaniale et au sein de la direction départementale de l'équipement pour les aspects techniques. A travers la notion de pôle de compétences immobilières était ainsi soulignée la nécessité d'un travail interministériel en réseau. L'expérience s'est révélée concluante. L'Inspection générale de l'administration (IGA) en a fait une évaluation positive dans son rapport d'activité de 1995-1996, après un an de fonctionnement des six pôles immobiliers expérimentaux : travail des chargés de mission apprécié et reconnu comme constructif, rattachement direct au préfet et concurrence évitée avec le bureau de préfecture chargé des affaires immobilières. Pourtant, l'expérience n'a pas été généralisée. C'est ainsi qu'aucun des quatre départements bretons

ne possède aujourd'hui de pôle de compétences immobilières. De façon assez systématique, un seul agent est chargé dans les préfectures de suivre les questions de politique immobilière, responsabilité qu'il cumule avec d'autres missions jugées plus prioritaires.

En outre, **le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE)**, inventaire national du patrimoine immobilier de l'Etat prévu au code des domaines, qui est la seule source d'informations complètes sur l'étendue, la consistance et l'utilisation des actifs immobiliers concernés, n'est pas correctement tenu à jour au niveau déconcentré. Les travaux de la Cour en région Bretagne ont notamment montré que dans l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan, par exemple, la mise à jour des TGPE, confiée à la direction générale des impôts (service des domaines), est assurée difficilement au niveau départemental. Ainsi, certains immeubles ne sont pas inscrits au TGPE tandis que pour d'autres, déjà immatriculés, l'actualisation des données détenues par le service des domaines n'est pas effectuée. D'une manière générale, les préfectures ne travaillent pas suffisamment en liaison avec les services des domaines. Les relations avec les services sont rares et limitées aux obligations réglementaires hors mise à jour du TGPE et en définitive, distendues. Elles ne jouent aucun rôle actif à l'égard des services déconcentrés pour favoriser la juste déclaration des actifs immobiliers dont ils sont les utilisateurs. Elles ne se préoccupent pas de les inciter à faire remonter des données actualisées vers les services fiscaux. N'ayant aucune utilisation directe de ce fichier, elles se soucient peu de sa mise à jour. Il apparaît, de surcroît, que certains services déconcentrés, voire certaines administrations centrales, ne prêtent pas spontanément leur collaboration aux services fiscaux. Le secrétaire général du gouvernement, auprès duquel fonctionne la commission interministérielle chargée de la politique immobilière s'est borné à répondre récemment au procureur général de la Cour des comptes, qui évoquait ces lacunes, que cette situation n'appelait de sa part aucune observation.

Enfin, plus généralement, les préfets se heurtent à une difficulté de taille : ils ne reçoivent pas suffisamment tôt des administrations centrales ou des administrations déconcentrées les informations exigibles sur les projets immobiliers de leur département. Cela explique d'ailleurs qu'ils aient eu le plus grand mal à assumer le rôle qui leur était confié dans la phase prospective de l'élaboration du schéma départemental des implantations de l'Etat. En fait, les chefs des services déconcentrés ne sont pas tenus d'informer le préfet sur le lancement d'un projet immobilier, pourtant souvent discuté de longue date avec l'administration centrale. Il conviendrait, par conséquent, d'insister sur la nécessité d'une plus grande implication des préfets dans la phase amont de l'élaboration des projets d'investissements immobiliers des services extérieurs placés

sous leur autorité. Celle-ci passe d'abord par une meilleure information au moyen d'un renforcement systématique des relations entre les circuits de décision et de l'institutionnalisation d'une collaboration tripartite entre préfectures, services des domaines et DDE.

Les conditions d'un pilotage par le préfet de la gestion immobilière des services déconcentrés sont donc loin d'être réunies. Une telle interministérialité serait pourtant souhaitable pour faciliter la mise en œuvre des projets de services à l'échelon territorial en améliorant les conditions matérielles de l'efficacité de l'action de l'Etat grâce à la modernisation de son parc immobilier. En outre, seule la démarche interministérielle peut permettre de professionnaliser la gestion immobilière des départements ministériels dotés d'un patrimoine modeste au niveau déconcentré.

Les réformes de la politique immobilière engagées par les administrations centrales sont conçues et appliquées de manière verticale et sectorisée, sans coordination à l'échelon territorial. Les degrés de déconcentration sont différents. L'organisation des moyens techniques est variable. Par conséquent, l'exercice par le préfet de département ou, plus probablement de région, d'un authentique pouvoir de coordination devrait être précédé de la mise en œuvre d'un référentiel commun, en termes notamment de déconcentration de la gestion des crédits, y compris d'investissements, dans lequel s'inscrirait l'ensemble des réformes ministérielles engagées depuis l'échelon central. La mise en commun des compétences de maîtrise d'ouvrage y trouverait son utilité.

D'une manière générale, et à l'exception certes importante des cités administratives qu'elle n'a pas étudiées, la Cour n'a pas relevé de réelle coordination des politiques immobilières de l'Etat dans les régions et les départements.

Alors que les collectivités territoriales disposent désormais de services intégrés et puissants de gestion de leur patrimoine et de conduite de leurs investissements, les services de l'Etat, dont le patrimoine et les investissements se sont réduits, restent incapables d'en assurer une gestion efficace et coordonnée, en dépit des directives réitérées du Premier ministre.

3 – L'absence de mutualisation locale des fonctions d'achat

Même si, comme on l'a vu plus haut, les dépenses de fonctionnement et d'équipement ne représentent plus une part déterminante des dépenses locales des services déconcentrés, on estime que les achats de l'Etat représentent, ces dernières années, près de

10 Md€ au titre des dépenses de fonctionnement et plus de 1 Md€ pour l'investissement.

La déconcentration n'a pas conduit à l'élaboration de stratégies systématiques d'échanges d'informations ou de gestion mutualisée des moyens de fonctionnement. Les procédures de groupement d'achat, difficilement pratiquables, ne sont pas mises en œuvre et les pôles de compétences n'ont qu'un rôle insignifiant. Dans l'exercice de sa fonction d'acheteur, l'Etat déconcentré reste éparpillé et peu efficace.

Dans le cadre du contrôle des préfectures conduit en 2000, les préfets avaient répondu, s'agissant des crédits de fonctionnement des services déconcentrés, qu'ils n'ont pas à intervenir dans la gestion courante confiée à leurs chefs de service. Les secrétaires généraux, parfois sensibles à l'argument de gestion selon lequel des politiques d'achat coordonné ou de mise en commun de moyens pourraient comporter des avantages, tendent cependant à considérer que de telles méthodes ne sont pas à l'ordre du jour. Les autres responsables administratifs des préfectures regardent cette perspective comme parfaitement utopique.

La préfecture de Meurthe-et-Moselle faisait état d'une commission départementale de coordination des commandes publiques, créée en 1980 et reconstituée par arrêté préfectoral du 1^{er} octobre 1993, en application de l'article 362 du code des marchés publics, mais cette commission paraît en parfait sommeil. Les seuls exemples relevés de tentatives de mise en commun de moyens ont touché au domaine de la communication, par essence interministérielle, et à laquelle les préfets restent attentifs. Dans les Yvelines comme en Isère, la préfecture a essayé de mettre en place un bulletin d'information commun aux administrations de l'Etat, en demandant aux principales d'entre elles un écot pour le financement. Dans les Yvelines, la tentative, qui consistait à faire financer le bulletin par chaque service à tour de rôle, a échoué. En Isère, en revanche, un bulletin financé de cette manière, quoique d'ampleur modeste, est toujours édité, avec des cotisations régulières annuelles qui permettent de financer son impression.

En réponse à la Cour, le ministère de l'intérieur, tout en reconnaissant que « *les procédures d'achat groupé peuvent présenter, en théorie, des avantages significatifs en termes de coûts* » considère qu'elles se heurtent à deux écueils, qu'il s'agisse de la spécialisation d'un certain nombre de matériels ou de fournitures devant répondre à des caractéristiques précises, non communes à toutes les administrations ou de la lourdeur qui peut accompagner des initiatives regroupées, qui aboutit parfois à une véritable « *administration de la procédure* » (affectation de personnel, gestion de stocks) dont le coût relativise

largement les économies d'échelle espérées. *« Pour autant il ne saurait être question de repousser les avantages que peuvent tirer les services d'une mutualisation de leurs moyens. Cette pratique, qui ne peut être avantageusement conduite qu'au niveau déconcentré, trouve évidemment à s'appliquer en s'appuyant sur les outils de coopération interministériels prévus par le décret modifié de 1982 : chefs de projet, pôles de compétences, voire délégations inter-services. De nombreux projets territoriaux de l'Etat dans les départements ont identifié ce thème comme une priorité à développer ».*

Dès lors que les politiques d'achat ont été identifiées comme une priorité à développer, la Cour regrette qu'aucun dispositif de suivi n'ait permis d'en évaluer l'efficacité et estime souhaitable qu'un cadre réglementaire adapté à la mutualisation des achats soit mis en place.

×

Au total, si aucun véritable dispositif n'a été proposé ces dernières années pour encourager une politique interministérielle des achats au niveau déconcentré, l'échec des tentatives menées, en matière de personnel comme d'immobilier, pour développer une gestion interministérielle des moyens, peut être constaté aisément, bien que dans ces deux domaines, les textes aient donné aux préfets des pouvoirs clairs et des missions précises.

Les pouvoirs publics sont conscients de ces lacunes. Un nouvel instrument de la mutualisation entre services de l'Etat, le « mandat de gestion », est d'ailleurs en cours d'élaboration, à l'initiative notamment du ministère des finances, qui permettrait à un service d'être chargé d'exécuter un ensemble de tâches pour le compte d'autres administrations locales.

CONCLUSION

La réaffirmation répétée de la nécessité d'une gestion plus cohérente des politiques et des moyens mis en œuvre par les services déconcentrés, établissements et organismes divers qui relaient localement l'action de l'Etat, n'a pas suffi à en garantir la traduction efficace.

Les relations entre les préfectures et les autres services déconcentrés sont fort différentes selon les ministères concernés, les départements ou régions, et même les préfets. Ces différences reflètent souvent moins l'affirmation du pouvoir d'organisation des services déconcentrés, récemment reconnu aux préfets, que la diversité des ministères et des contextes locaux sur lesquels ils ont en fait peu de prise. Elles témoignent ainsi du manque de volonté politique manifesté jusqu'ici pour définir les grandes lignes d'une organisation plus cohérente des services locaux de l'Etat.

De même, la mise en œuvre des dispositifs de coopération proposés au cours des dernières années (chefs de projets, pôles de compétences, délégations interservices), et des méthodes de hiérarchisation des priorités locales n'a pas encore fait l'objet de bilans précis permettant d'en mieux cerner les avancées incontestables aussi bien que les limites, les insuffisances et les lourdeurs.

Les réflexions récentes pour articuler le pilotage interministériel local dans le cadre du PTE et le pilotage ministériel central des programmes de la LOLF n'ont pas encore permis de définir des procédures simples, lisibles et efficaces.

Enfin, la gestion interministérielle des moyens reste inexistante en dépit des intentions et des directives répétées des gouvernements successifs en matière de gestion immobilière et, plus encore, de gestion des personnels. C'est sur ce dernier point que l'urgence d'une mise en œuvre résolue des décisions affichées depuis longtemps s'impose le plus nettement, compte tenu du fait que les personnels représentent déjà et représenteront plus encore à l'avenir, avec le mouvement de décentralisation des moyens d'intervention et d'investissement, l'enjeu essentiel de la gestion locale de l'Etat.

La multiplication de modes de coopération interministérielle locale, dans des formes variables d'une région ou d'un département à l'autre, paraît peu compatible avec l'organisation progressive de programmes et de missions ministériels, voire interministériels, dans le cadre de la LOLF.

La conjugaison des deux impératifs de cohérence territoriale et de clarification des modes de gestion budgétaire devrait conduire à une réorganisation d'ensemble des préfectures et des services déconcentrés de l'Etat par grands secteurs, dans la perspective récemment esquissée par le gouvernement, ce qui impliquerait à l'évidence une réorganisation correspondante des administrations centrales.

Les conditions d'un exercice enfin efficace de la mission de coordination interministérielle reconnue aux préfets, que le ministère de l'intérieur n'est pas en mesure d'assurer seul, devraient être mieux organisées au niveau gouvernemental.

L'articulation des dispositifs locaux de définition des priorités et d'élaboration des programmes ministériels de la LOLF devra être précisée et leur mise en œuvre simplifiée.

Les dispositifs susceptibles de donner corps à une gestion interministérielle locale des moyens en matière d'achats, d'immobilier et, plus encore, de personnels, devront être clairement définis au niveau central et adaptés aux échelons locaux.

Conclusion générale

La politique de déconcentration engagée il y a plus de dix ans a suscité un incontestable mouvement de modernisation des structures et des modes de gestion des administrations de l'Etat. De nombreuses décisions à caractère individuel sont prises désormais plus près des usagers. Des dotations de crédits de fonctionnement globalisées sont allouées aux chefs de services. Des formes nouvelles de dialogue de gestion se sont multipliées entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés. Des systèmes d'information ont été mis en place, qui ont permis de renforcer le rôle du contrôle de gestion au sein de l'administration de l'Etat et d'ébaucher des démarches d'évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

Mais, en même temps, la déconcentration de la gestion est restée limitée s'agissant des ressources humaines et fort inégale en ce qui concerne les crédits d'intervention et d'investissement. Le développement de la « décentralisation fonctionnelle », caractérisé par un recours croissant aux établissements publics, services à compétence nationale et groupements d'intérêt public, s'il est souvent justifié, n'a pas été coordonné avec le mouvement de déconcentration des responsabilités et des moyens, opéré simultanément au bénéfice des autorités préfectorales et des chefs de service départementaux et régionaux. Les structures et les méthodes de gestion des administrations centrales se sont insuffisamment adaptées aux disciplines postulées par la déconcentration. L'articulation des objectifs nationaux et des besoins locaux demeure souvent implicite et imprécise. Les systèmes d'information se sont juxtaposés sans cohérence suffisante. Les corps de contrôle se sont très inégalement attachés à suivre la gestion déconcentrée des services.

La gestion interministérielle locale, en principe facteur de cohérence, d'efficacité et de moindre coût de l'action publique, a rencontré des limites évidentes. Certes, les dispositifs de concertation et de coopération interservices se sont multipliés. L'élaboration des projets territoriaux de l'Etat, même si les limites de leur première génération sont reconnues, a engagé une démarche positive de mise en cohérence et de hiérarchisation des objectifs locaux de l'Etat, au regard notamment des priorités définies au plan national. Mais, en même temps, l'organisation des relations entre les préfets et les chefs de services reste dans une imprécision qui tient autant à la diversité des situations locales qu'à l'absence de directives.

Ainsi, la politique de déconcentration, longtemps présentée comme l'un des axes essentiels de la réforme de l'Etat, ne semble pas avoir été menée avec la constance et la rigueur susceptibles d'en garantir le succès. Les annonces se sont succédé sans que les effets des précédentes aient été systématiquement évalués. La mobilisation des moyens humains à tous les niveaux a été sans commune mesure avec les résultats obtenus. Des dispositifs de régulation puis de pilotage ont été décidés pour l'ensemble des réseaux ministériels sans tenir compte suffisamment de leur profonde diversité. De surcroît, la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat ne semble pas avoir eu les moyens ni l'autorité politique de se faire entendre des ministères dont la propension à déconcentrer leurs compétences est traditionnellement fort inégale. C'est ainsi que la circulaire de janvier 2001 sur les directives nationales d'orientation a été fort diversement appliquée, et dans certains cas explicitement écartée.

Les enseignements de l'expérience de ces dix dernières années doivent être désormais tirés dans la double perspective de la réforme des lois de finances engagée par la loi organique du 1^{er} août 2001 et de la récente relance de la décentralisation opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Le mouvement de déconcentration ne doit plus être conçu comme un processus uniforme et mécanique consistant à étendre les responsabilités des autorités administratives locales, mais conduit de façon évolutive et modulée en fonction des champs d'intervention de l'Etat. Son succès suppose qu'il s'effectue, dans chaque cas, au niveau géographique le plus approprié tant du service rendu au public que du pilotage par l'administration centrale. La gestion déconcentrée doit permettre de conjuguer l'efficacité des politiques territoriales, généralement menées en relation avec les collectivités décentralisées, et la mise en œuvre des programmes ministériels visant à accompagner systématiquement les initiatives locales ou à intervenir de manière différenciée en vue de compenser les écarts de développement.

Les domaines dans lesquels les services ministériels devront se limiter à la régulation des politiques locales, largement assumées par les collectivités territoriales, vont se multiplier au détriment de ceux dans lesquels ils pourront prétendre à un véritable pilotage de politiques publiques. Dans tous les cas, ils devront se doter de capacités d'observation et d'évaluation des politiques conduites par les collectivités territoriales, dont la plupart sont actuellement dépourvus. La réduction des compétences de nombreux services déconcentrés ne devrait pas rester sans effet sur leur organisation et leurs effectifs, ainsi que sur ceux des administrations centrales, comme ce fut le cas il y a vingt ans lors de la

première étape de la décentralisation. Cet aspect de la réforme devrait être précisé en même temps que les transferts de compétences et de moyens.

La mise en œuvre de la réforme des lois de finances engagée par la loi organique du 1^{er} août 2001, qui ne fait aucune référence à la déconcentration des administrations, en systématise certaines démarches tout en introduisant des contradictions qui devront être levées. A maints égards, les modes de pilotage par l'évaluation des résultats de l'action administrative, encouragés par la « charte de la déconcentration » de 1992, préfigurent la gestion par la performance qui est au cœur de la réforme nouvelle. En même temps, l'articulation entre la mise en place de missions et programmes budgétaires ministériels, au sein desquels les crédits seront fongibles, avec les impératifs de la gestion interministérielle locale n'apparaît pas encore clairement. La Cour a été attentive aux débats que cette situation a suscités au cours des derniers mois autant qu'aux propositions qui sont formulées pour surmonter cette contradiction. Ainsi, la diversité actuelle des modes d'organisation locale de la coopération interministérielle est, à l'évidence, difficilement compatible avec certaines dispositions essentielles de la LOLF dont les conditions d'application doivent être rapidement précisées. Les délégations interservices, en dépit de leurs lourdeurs actuelles devront être articulées avec les « budgets opérationnels de programme » qui s'esquissent. Elles devraient s'accompagner d'une réorganisation et d'un regroupement des services déconcentrés dont certains n'ont évidemment pas la taille critique et d'une révision correspondante des structures des administrations centrales.

En tout état de cause, et surtout si les programmes territoriaux de l'Etat devaient faire l'objet, selon une récente annonce du Premier ministre, d'arbitrages gouvernementaux et être annexés à la loi de finances, il conviendrait que les circonscriptions régionales se dotent des moyens d'en assurer la traduction budgétaire et financière. L'exemple des efforts engagés par la trésorerie régionale de Bretagne au cours des dernières années montre l'ampleur de ceux qui restent à accomplir dans la plupart des régions. L'expérimentation de la globalisation des dotations, et de la fongibilité asymétrique des crédits de personnel et de fonctionnement devrait être rapidement engagée. L'expérience tentée par les préfetures confirme en effet l'importance des problèmes à résoudre. Enfin, la gestion budgétaire nationale par programme ne devrait pas faire obstacle à la recherche d'une gestion interministérielle locale plus rigoureuse des moyens, et en premier lieu des personnels, qui constituent et constitueront plus encore demain l'essentiel des moyens locaux de l'Etat.

Compte tenu des insuffisances observées dans la mise en œuvre de la politique de déconcentration, dont l'approfondissement reste une priorité gouvernementale, et des retards récemment constatés par la Cour¹¹² dans l'application de la LOLF, la conduite de ces deux réformes, conjuguée avec l'engagement d'une deuxième étape de la décentralisation, implique une organisation interministérielle plus cohérente et efficace qu'elle l'a été jusqu'à présent.

112) Rapport sur l'exécution de la loi de finances 2002, juillet 2003.

Annexes

- Annexe 1 : Principales publications récentes de la Cour traitant directement ou indirectement de la gestion déconcentrée de l'Etat**
- Annexe 2 : Les directions départementales de l'équipement**
- Annexe 3 : La globalisation des crédits de fonctionnement**
- Annexe 4 : L'expérience de la globalisation des crédits des préfectures**
- Annexe 5 : L'organisation déconcentrée des services de l'Etat en Angleterre et en Italie**
- Annexe 6 : Répertoire des sigles utilisés**

Annexe n° 1

Principales publications récentes de la Cour traitant directement ou indirectement de la gestion déconcentrée de l'Etat

Rapports publics annuels des juridictions financières

Rapport public annuel 2001

- L'insertion des bénéficiaires du RMI (l'effectivité du pilotage interministériel)
- Les emplois jeunes (rôle du CNASEA, pilotage interministériel local)
- Le plan Loire (enchevêtrement des compétences des collectivités et des services publics)

Rapport public annuel 2000

- L'action de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle
- L'entretien du réseau routier national
- Les subventions de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat privé

Rapport public annuel 1998

- La déconcentration des crédits : l'exemple du Nord-Pas-de-Calais
- L'Etat et les contrats de plan Etat - régions

Rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale (septembre 2002)

- La carte sanitaire et le caractère imprécis des schémas régionaux d'organisation sanitaire ; les relations ARH/DRASS

Rapports publics particuliers

La fonction publique de l'Etat (premier rapport) (décembre 1999) :

- Les effectifs et la politique de recrutement des enseignants du secondaire
- Les personnels des préfectures
- Les personnels de la police nationale
- Les personnels des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité

La fonction publique de l'Etat (second rapport) (avril 2001) :

- La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré

La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne (février 2002)

La politique de la ville (février 2002)

La vie avec un handicap (juin 2003)

La protection judiciaire de la jeunesse (juillet 2003)

Annexe n° 2

Les directions départementales de l'équipement

La Cour a mené, au cours des années récentes, de nombreux contrôles des services déconcentrés du ministère de l'équipement : directions départementales de l'équipement (DDE), directions régionales (DRE), parcs départementaux, centres d'études techniques de l'équipement (CETE), services de navigation, centres interrégionaux de formation professionnelle, etc.

Une attention particulière a été portée aux DDE, en raison même de leur poids humain et financier et du rôle pilote qu'elles ont joué dans le domaine de la déconcentration et de la réforme des méthodes de gestion. Avec un effectif global de 80 000 agents environ (soit près de 800 personnes en moyenne par département), les DDE consommaient en 1997 près de 4,7 Md€ de crédits, soit 24 % du budget du ministère de l'équipement, dont 1,8 Md€ en crédits de personnel. Grâce à la densité de leur réseau de subdivisions (environ 1 300) et de centres d'exploitation (4 000), les DDE restent un des derniers services déconcentrés assurant à l'Etat une présence au plus près du terrain.

Précédant ou accompagnant les textes généraux sur la déconcentration, le ministère de l'équipement a traditionnellement laissé une grande liberté d'initiative à ses directions départementales, tant pour leur organisation et leurs méthodes de gestion que pour l'exercice, voire la définition, de leurs missions.

C'est ainsi qu'à la différence d'autres administrations, rares ont été les directives ou circulaires générales fixant les missions et l'organisation des services départementaux. Depuis le décret initial de 1967 portant création des services régionaux et départementaux de l'équipement, seule une directive du 18 février 1986 est venue donner des orientations pour la réorganisation des directions départementales à la suite des lois de décentralisation : elle est restée à ce jour inchangée, malgré les nombreuses réformes intervenues depuis lors concernant l'administration territoriale de l'Etat, la déconcentration ou la décentralisation.

Jusqu'à la publication d'une directive nationale d'orientation en février 2001, aucun texte ministériel n'est venu préciser hiérarchiser les missions confiées aux DDE, alors même que leurs missions traditionnelles, en matière de route ou d'habitat, par exemple, évoluaient considérablement, que de nouvelles politiques interministérielles, concernant l'environnement, la ville, l'eau, se mettaient en place, et que près du tiers des départements demandaient et obtenaient la réorganisation fonctionnelle des DDE. Ainsi, munis des seules circulaires annuelles de telle ou telle administration centrale, les directions départementales devaient faire au mieux en fonction des moyens dont elles disposaient, des caractéristiques de leur environnement, des demandes des collectivités territoriales et du poids du préfet.

L'organisation interne des DDE a donc évolué au cas par cas, avec beaucoup de souplesse et de pragmatisme, mais, en l'absence d'un outil de référence et d'orientation, cette diversité de situations a pu engendrer de réelles difficultés. Ainsi, dans certains départements, l'échelon de l'arrondissement a disparu du découpage administratif, tandis que d'autres DDE décidaient de le recréer ou de le revivifier, avec une compétence territoriale ou fonctionnelle. De même, le contrôle de légalité des actes des communes en matière d'urbanisme, placé sous la responsabilité du préfet et confié par celui-ci aux DDE, n'a pas toujours fait l'objet d'un positionnement clair et homogène au sein des directions départementales, alors que celles-ci apportent en même temps leur concours à bon nombre de communes dans ce domaine pour l'instruction des dossiers, ce qui peut leur faire courir le risque d'apparaître comme étant juges et parties.

Cependant, de façon cohérente avec les principes d'organisation qui viennent d'être évoqués, le ministère de l'équipement, sous l'impulsion de la direction du personnel et des services, a veillé à la modernisation des méthodes et des instruments de gestion des services déconcentrés. Dès le début des années 90, chaque DDE a été incitée à se doter d'un Plan Objectifs Moyens (POM) permettant une planification triennale des objectifs en tenant compte de l'évolution des effectifs ; élaborées au sein de chaque service avec une large participation des personnels, les POM étaient ensuite discutés avec l'administration centrale puis validés par elle. Mais surtout le ministère a utilisé le premier, du moins aussi vite et à cette échelle, les possibilités ouvertes par la circulaire du Premier ministre du 25 janvier 1990 créant les centres de responsabilité. Dès 1993, toutes les DDE, à deux exceptions près, étaient érigées en centres de responsabilité, ce qui permettait notamment de disposer d'une enveloppe déconcentrée et globalisée de crédits de fonctionnement, d'un report des crédits non consommés dans l'exercice, et d'un assouplissement sensible du contrôle financier local a priori pour le fonctionnement. Ce mouvement s'est appuyé sur la mise en place ou le

développement de divers outils de contrôle de gestion propres au ministère, comme le logiciel comptable CASSIOPEE, le logiciel CORAIL, qui permettait un suivi journalier de l'activité des subdivisions dans le domaine routier et la connaissance des coûts de revient par tâche et par chantier, la banque de données ISOARD.

A l'issue de contrôles approfondis menés en 1994-1995, la Cour avait relevé les effets positifs de ce mouvement de modernisation et de déconcentration : grande capacité d'adaptation des DDE au changement, responsabilisation accrue des services et de leurs agents, développement d'un esprit de gestion. Mais un nouveau contrôle, en 2000, a montré que le mouvement avait tendance à s'essouffler, et que les instruments de programmation ou de contrôle de gestion, faute d'avoir été renouvelés et enrichis, avaient perdu de leur efficacité, en particulier les POM, qui avaient vu disparaître le lien entre les objectifs et les moyens qui était au cœur du dispositif d'origine et constituait la condition d'une véritable responsabilité du service. D'autre part, les tâches respectives des directions départementales et régionale méritaient d'être clarifiées, le ministère n'ayant pas tiré toutes les conséquences du rôle croissant qu'il semblait vouloir donner aux DRE. Enfin, et plus généralement, il paraissait nécessaire de définir ou redéfinir les priorités stratégiques des DDE, afin d'éviter un choix trop local et circonstanciel entre des missions devenues trop nombreuses.

Conscient de ces enjeux, et s'inscrivant dans les directives données par le Premier ministre, le ministère de l'équipement a, au cours des deux dernières années, mis en œuvre ou lancé un certain nombre d'actions et de réformes, qui répondent à certaines des préoccupations de la Cour mais dont il est prématuré d'évaluer la portée concrète.

Une Directive nationale d'orientation a été publiée en février 2001, afin d'établir un cadrage national formalisé des priorités du ministère, donc des DDE pour ce qui les concerne ; elle sera suivie avant la fin de l'année 2003 des Orientations stratégiques de l'équipement en région (OSER), élaborées par le collège des chefs de service de la région sous l'égide des DRE. Enfin, la rénovation des POM, engagée par le ministère dès 2001, a été formalisée par la circulaire du 11 mars 2002 relative à la modernisation du dispositif de pilotage : requalifiés Plans Objectifs Mesures, ils sont renforcés à la fois sur le volet orientations et sur le volet mesure des résultats, et leur durée est portée à quatre ans. L'enquête et la banque de données ISOARD sont aussi en cours de rénovation, de façon à pouvoir couvrir tous les services et toutes les activités du ministère. Enfin, le plan ministériel 2002-2004 de développement du contrôle de gestion, finalisé en avril 2002, prévoit que les services déconcentrés

réaliseront leur propre plan pluriannuel de gestion, tant dans le domaine du patrimoine immobilier que dans celui des moyens de fonctionnement.

Le ministère de l'équipement a aussi, comme l'avait souhaité la Cour, défini les missions des DRE, par une circulaire du 31 janvier 2001, qui vise à *"affirmer les DRE comme échelon de pilotage général et de synthèse des politiques publiques du ministère"*, afin de *"prendre en compte notamment le caractère de plus en plus intersectoriel des politiques publiques et la nécessité d'en assurer la cohérence interne au ministère dans la perspective du travail interministériel local"*.

En revanche, l'organisation et les missions des DDE seront réexaminées dans le cadre des travaux interministériels accompagnant le projet de décentralisation.

Aussi bien, de nombreuses questions touchant à la fois à l'organisation et aux missions des DDE demeurent en suspens :

- si le renforcement de l'échelon régional semble acquis, le problème de l'organisation infra-départementale n'est pas réglé, alors qu'il conviendrait de tenir compte des conséquences de la loi du 2 septembre 1992 et du partage des subdivisions dans près d'un tiers des départements, d'une part, du développement de l'intercommunalité et de l'apparition de nouveaux "territoires" comme les pays, d'autre part ;

il conviendrait aussi de clarifier les relations des DDE avec les services déconcentrés d'autres ministères et leur rôle respectif dans certaines politiques interministérielles. On ne peut que constater aujourd'hui que les possibilités de rapprochement DDE-DDAF, maintes fois évoquées, n'ont guère progressé, si ce n'est, tout récemment, dans le domaine de l'ingénierie publique où il existe désormais un pilotage conjoint de l'offre des deux services. Quant au projet de charte entre le ministère de l'équipement et le ministère de l'environnement, depuis longtemps annoncé, il n'a toujours pas vu le jour.

Annexe n° 3

La globalisation des crédits de fonctionnement

Dix ans de réforme

Se référant expressément à la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 portant renouveau du service public, une circulaire du ministre de l'économie et des finances du 17 janvier 1990 a précisé les modalités budgétaires de la déconcentration et de la globalisation des crédits de services déconcentrés « *en vue de [leur] donner une plus grande liberté pour la gestion de leurs moyens de fonctionnement* ». Elle a ainsi créé l'obligation pour les administrations centrales d'opérer, à chaque exercice, une délégation globale aux services déconcentrés, et a interdit, ce faisant, la pratique des délégations fractionnées par paragraphe budgétaire. Elle a prescrit également que la notification indicative des crédits doit intervenir avant le 20 janvier, et la notification définitive avant la fin du mois de mai de l'exercice considéré. Jusqu'alors, l'absence habituelle de crédits de paiements en début d'exercice, faute de délégations suffisantes des administrations centrales non seulement limitait la capacité de paiement des responsables des services déconcentrés, mais était dommageable aux fournisseurs de l'administration. Pour y remédier, l'article 8 du décret du 14 mars 1986 avait autorisé la procédure de l'engagement par anticipation, afin de pouvoir procéder, à partir du 1^{er} novembre précédant l'exercice considéré, à des engagements de dépenses ordinaires, autres que de personnel, dans la limite du quart des crédits de l'année en cours. Allant plus loin, la circulaire du 23 février 1990 a prescrit aux administrations centrales d'adresser aux services territoriaux une délégation globale de crédits d'un montant égal à 80 %, au moins, des crédits délégués l'année précédente.

Par ailleurs, des « centres de responsabilité » ont été institués par la circulaire précitée sur le renouveau du service public. Dotés « *d'une réelle autonomie et pleinement responsables des moyens d'action, comme de l'accomplissement des missions qui leur sont assignées par l'autorité administrative dont ils dépendent* », les services érigés en centres de responsabilité pouvaient ainsi bénéficier d'assouplissements de gestion : déconcentration de la gestion des personnels, octroi d'une dotation globale de fonctionnement et d'une dotation d'équipement avec adaptation de la nomenclature budgétaire, report automatique du solde

des crédits sur l'exercice suivant. En contrepartie, ils devaient prendre l'engagement d'atteindre des objectifs définis sur la base d'un projet de service assorti d'un budget négocié et de mettre en place un contrôle de gestion.

Selon les ministères, cette réforme expérimentale a été appliquée sur une base contractuelle, soit dans des structures territoriales (services académiques, DRASS et DDASS) soit dans des services assurant une mission nationale comme le service de la documentation nationale du cadastre au ministère de l'économie et des finances, soit les deux types de structures comme au ministère de la culture (DRAC et certains musées nationaux). Elle a connu des fortunes diverses. Au ministère de **l'éducation nationale**, les contrats prévus pour trois ans n'ont pas survécu à leur deuxième année d'existence en raison de la défiance qu'ils ont suscitée, étant considérés comme imposés par une administration centrale qui n'aurait pas toujours respecté les contreparties à sa charge. Au surplus, les mesures de régulations budgétaires intervenues, notamment en 1995, ont empêché l'application systématique des reports de crédits. En pratique, cette réforme expérimentale compliquait la gestion financière d'ensemble en introduisant plusieurs régimes de déconcentration.

C'est pourquoi, les règles budgétaires, et notamment la globalisation des crédits de fonctionnement, que cette réforme expérimentale prévoyait, ont été généralisées à l'ensemble des services déconcentrés, par la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat. C'est ainsi que la mise en œuvre des « dotations globales de fonctionnement » (DGF) a été accompagnée de procédures de négociation entre les administrations centrales et leurs services territoriaux, en vue de la détermination des enveloppes budgétaires qui seraient allouées à ces derniers. Elle était également assortie de la prescription d'élaboration de systèmes de suivi et de contrôle de gestion. Parallèlement, l'exercice du contrôle financier déconcentré, dont le régime a été réformé et généralisé par la même circulaire du 26 juillet 1995, a été simplifié grâce à la possibilité ouverte du visa global des dépenses en dotation globale de fonctionnement, cet allègement étant considéré comme la contrepartie des efforts réalisés par les gestionnaires des services déconcentrés pour maîtriser la consommation des crédits alloués et pour contrôler leur gestion.

Le processus de globalisation a été considérablement freiné par l'éparpillement des crédits de fonctionnement des ministères dans les multiples chapitres, articles et paragraphes de la nomenclature du budget de l'Etat, créés au fil du temps, reflets des enjeux de pouvoirs des directions et des bureaux d'administration centrale dont les compétences

étaient souvent attachées à la gestion d'un chapitre ou d'un article. Amorcée dès 1990, la refonte de la nomenclature a été accélérée par la circulaire du Premier ministre 13 juillet 1994 relative au plan de modernisation des procédures budgétaires et financières qui fixait à l'année 1995 l'objectif d'achever le regroupement en un seul chapitre budgétaire des crédits de fonctionnement d'un même service. Dans les faits, cette réorganisation fut bien plus tardive.

Les efforts d'homogénéisation ont conduit à rationaliser la présentation du titre III (fonctionnement) des ministères civils disposant de services déconcentrés. Les dépenses de fonctionnement sont normalement exposées dans la partie 4 de ce titre, intitulée « moyens des services ». Toutefois dans certains ministères, les frais d'entretien immobilier ont figuré dans la partie 5 « dépenses immobilières », comme au ministère de la justice jusqu'en 1997. Les charges de fonctionnement des services déconcentrés ont été inscrites dans la partie 7 « dépenses diverses » du budget du ministère des affaires sociales jusqu'en 1999 et celles des juridictions financières dans la même partie du budget du ministère de la justice jusqu'en 2001.

Même au sein de la partie 4 « moyens des services », l'objectif du regroupement en un chapitre unique des moyens de fonctionnement des services a été réalisé tardivement. D'une part, il a été compliqué par l'institution déjà évoquée des centres de responsabilité, identifiés par des chapitres ou des articles spécifiques. D'autre part, il a été contrarié par le maintien de chapitres ou de procédures dérogatoires. Ainsi, les frais postaux des administrations ont-ils été payés forfaitairement jusqu'en 1996, à partir de chapitres particuliers de certains ministères (économie et finances, éducation nationale) ou du budget des charges communes de l'Etat. De même, dans de nombreux ministères, les frais d'informatique et de télécommunications ont été isolés dans un chapitre particulier. Il a fallu attendre la loi de finances pour 2000 pour que ces chapitres soient supprimés dans la plupart des nomenclatures ministérielles, les crédits correspondants étant intégrés dans le chapitre regroupant les moyens de fonctionnement des services.

A partir de 1998, les ministères ont présenté les crédits de fonctionnement en distinguant, au niveau du chapitre ou de l'article budgétaires, ceux qui sont destinés aux administrations centrales et ceux qui font l'objet de dépenses déconcentrées.

Enfin les paragraphes budgétaires, qui constituent la maille la plus fine des nomenclatures de prévision et d'exécution des dépenses, ont été progressivement homogénéisés de sorte qu'ils donnent une image assez cohérente, d'un ministère à l'autre, de la consistance des moyens des services. La globalisation des crédits de fonctionnement couvre ainsi les

charges afférentes aux matériels de bureau, aux fournitures et prestations de services, aux petits équipements techniques, aux loyers et charges d'entretien immobilier, aux achats et à l'entretien des véhicules des services, aux abonnements, à la documentation, aux frais de déplacement et de changement de résidence des personnels, aux formations d'initiative locale, à l'informatique et aux télécommunications.

Ainsi, achevée seulement en 2000, la réforme de la globalisation des crédits de fonctionnement aura demandé dix ans tant était grande l'hétérogénéité des nomenclatures ministérielles.

Annexe n° 4

L'expérience de la globalisation des crédits des préfectures

A compter du 1^{er} janvier 2000, quatre préfectures ont expérimenté la globalisation de l'ensemble de leurs crédits de fonctionnement. L'expérience, étendue à dix autres préfectures en 2001, puis à quatre autres en 2002, consiste à donner aux préfets une plus grande latitude pour adapter leurs moyens de fonctionnement à leurs missions, en leur allouant une dotation qui englobe tout le budget de fonctionnement courant de la préfecture, les crédits de rémunération (charges sociales et indemnités associées des personnels titulaires et contractuels) ainsi que les crédits de grosse maintenance immobilière. Seuls y échappent les crédits d'investissement national (informatique et immobilier) et d'action sociale. Au sein de chaque catégorie de dépenses, de fonctionnement ou de rémunération, la fongibilité des crédits est libre et totale ; entre ces deux masses, elle est soumise au visa du contrôleur financier en région, sans intervention de l'administration centrale. L'enveloppe de gestion des personnels est encadrée par un plafond d'emploi et un plafond de masse indiciaire. La dotation est garantie : les préfectures « globalisées » connaissent pour trois ans le montant de leur enveloppe, ainsi que les plafonds d'emplois et de masse indiciaire. Les crédits sont délégués en totalité en début d'année et reportables d'un exercice sur l'autre. Enfin, en contrepartie de la liberté accrue d'affectation de leurs moyens de fonctionnement, les préfectures dites « globalisées » doivent se doter de dispositifs de contrôle de gestion et de comptabilité analytique afin d'améliorer leur pilotage, reposant sur la division de leurs activités en sept missions et six fonctions logistiques. Cette expérience de globalisation fait l'objet d'une évaluation permanente par l'inspection générale de l'administration. Après un premier rapport présenté en février 2001, l'IGA a établi un deuxième rapport d'étape en mai 2002 qui fait le bilan plus particulièrement du pilotage local et central de la réforme, de la gestion des ressources humaines et des moyens financiers, et de la mise en œuvre du contrôle des gestions dans les préfectures. Il en ressort que, tout en cherchant à se rapprocher des plafonds d'effectifs ou de masse indiciaire, les préfectures ont bénéficié d'une marge de gestion nouvelle due aux délais de remplacement des vacances d'emploi. Nettement plus élevée que la moyenne pour certaines, cette marge révèle « soit une prudence excessive, soit une difficulté de prévision ou de remplacement, soit encore une volonté de maximiser la marge en vue, par exemple, de

réaliser des travaux immobiliers importants ». Le rapport de mai 2002 indiquait qu'en matière de contrôle de gestion, les effets attendus de l'expérimentation tardaient à se concrétiser, « *ce qui ne saurait surprendre compte tenu du changement culturel qu'il implique pour l'ensemble des cadres et du décalage apporté à la formation* ». Les difficultés provenaient, d'une part, des indicateurs utilisés, trop nombreux et lourds à manipuler, non cohérents avec les statistiques de gestion demandées par les services centraux du ministère, dépourvus de liaison formalisée avec les objectifs assignés aux préfetures, et d'autre part, du délai de mise en œuvre de la formation des contrôleurs de gestion. L'expérimentation de la globalisation semblait se dérouler dans de bonnes conditions, à la satisfaction des préfets et des cadres. Cependant, compte tenu des progrès restant à faire en termes d'outils et de méthodes, et surtout de contrôle de gestion, le rapport de l'IGA était conduit à proposer, pour le court terme, la poursuite de l'expérimentation plutôt que la généralisation de la globalisation à l'ensemble des préfetures.

Annexe n° 5

L'organisation déconcentrée des services de l'Etat en Angleterre et en Italie

Les comparaisons portant sur l'organisation décentralisée des pays européens sont nombreuses et détaillées. En revanche, celles qui s'efforcent de confronter les structures locales de l'Etat sont rares. La Cour s'est particulièrement intéressée à deux pays proches qui ont procédé récemment à une profonde réorganisation de leur administration déconcentrée afin, dans des conditions fort différentes, d'améliorer la cohésion et l'efficacité de leur gestion locale. L'Italie s'y est engagée après un fort mouvement de décentralisation. L'Angleterre, qui, au sein de la Grande-Bretagne reste peu décentralisée, l'a jugée nécessaire vingt ans après une réforme qui avait renforcé le pilotage central et en même temps cloisonné la gestion locale des "agences ministérielles".

1 - Déconcentration et réforme de l'Etat en Italie

En dépit du titre V de la constitution de 1946¹¹³ qui confie aux régions un rôle de premier plan dans l'exercice des compétences de l'Etat au plan local, la déconcentration (l'expression italienne correspondante est « administration périphérique de l'Etat, *"a longtemps été conçue comme un moyen d'éviter l'application du modèle constitutionnel régionaliste, c'est-à-dire comme un moyen d'affirmation des administrations centrales"*¹¹⁴. Jusqu'en 1990, pour affirmer l'uniformisation de l'administration sur l'ensemble du territoire, l'autonomie des régions et collectivités territoriales a été limitée au profit de l'administration centrale. En outre, la fiscalité propre ayant pratiquement disparu dans les années 1970, les finances locales étaient alors principalement issues de transferts¹¹⁵.

113) Dans sa version antérieure à la révision d'octobre 2001.

114) Franco Merloni, "L'Etat régional contre la centralisation" in "les collectivités décentralisées dans l'Union européenne". La documentation française 1995

115) En 1989, 84,7 % des ressources des provinces, 71 % des recettes des communes et 80 % des recettes des régions à statut ordinaire résultaient de transferts de l'Etat.

Une loi du 8 juin 1990 avait initié une première vague de transferts de compétences aux régions, provinces et communes. Mais l'organisation et les fonctions actuelles de l'administration périphérique de l'Etat résultent d'une nouvelle loi du 15 mars 1997 donnant délégation au gouvernement pour le transfert de compétences aux régions et collectivités territoriales et « *la rationalisation, la réorganisation, la suppression et la fusion de ministères, l'institution d'agences, la réorganisation de l'administration périphérique de l'Etat*¹¹⁶ ».

Au terme de cette réforme de grande envergure, de nouveaux transferts de compétences ont été mis en œuvre et leurs modalités pratiques (inventaires des biens à transférer, transferts financiers et de personnels) réglées par une soixantaine de décrets¹¹⁷ pris au cours de l'année 2000.

Simultanément, tous les ministères dont le nombre a été limité à 16, ont été réorganisés, en départements ou directions, agences¹¹⁸ et administrations périphériques. Ces dernières, à l'exclusion des affaires étrangères, de la justice, de la défense, du trésor, de l'éducation nationale et des biens et activités culturels, sont placées en principe sous l'autorité du préfet, lui-même à la tête d'une préfecture transformée en "préfecture-bureau territorial du gouvernement"¹¹⁹ qui l'assiste dans l'exercice de ses responsabilités:

- d'autorité provinciale pour la sécurité publique, la défense et la protection civile ;
- de commissaire du gouvernement pour le contrôle des actes des régions;
- de représentant du ministre de l'intérieur au niveau régional ou provincial ;
- en matière d'activités productives, d'infrastructures, de transports, de santé et de politiques sociales.

En outre, le préfet :

116) Article 1 du décret législatif du 30 juillet 1999.

117) Au premier mars 2001, avaient été transférés, plus 22000 personnels 5 Md€ au titre des compensations, et 5,6 Md€ au titre des transferts annuels, hors personnels. (Source, rapport sur la décentralisation, ministère de l'intérieur, 2002).

118) Six agences seulement ont été créées. Leur processus de création semble avoir été interrompu par la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 qui accorde aux régions un pouvoir législatif.

119) Article 11 du décret législatif du 30 juillet 1999 et loi du 30 juillet 2002.

- convoque et préside la conférence des services chaque fois qu'une procédure à caractère interministériel doit être mise en place (notamment en matière d'équipement) ;
- préside la conférence permanente composée des responsables des administrations périphériques autres que celle placées sous son autorité, des responsables des agences des ministères et des responsables des établissements publics nationaux implantés dans le ressort du bureau territorial du gouvernement ;
- favorise et promeut la mise en œuvre par les administrations périphériques de l'Etat des mesures définies par la conférence Etat-villes ;
- favorise et promeut la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre de la conférence Etat-régions.

En pratique, la réforme n'a été mise en œuvre que dans quelques régions.

2 - Les offices gouvernementaux régionaux en Angleterre

La Grande Bretagne a mis en œuvre au cours des dernières années une politique de large dévolution des compétences au Pays de Galles, à l'Irlande du nord et à l'Ecosse. On connaît moins les initiatives prises en Angleterre, pour réorganiser les services locaux de la Couronne. Pourtant, le Premier ministre a récemment engagé une importante réforme qui prend en compte à la fois les résultats de celle qui, au début des années quatre-vingt, a profondément modifié la gestion des administrations ministérielles et les perspectives encore incertaines de décentralisation.

En 1999, le Premier ministre commande à une équipe de la « *Performance and Innovation Unit* » (P.I.U.), récemment créée au sein du "cabinet office", une étude sur le rôle des services déconcentrés¹²⁰ de l'Etat aux niveaux régional et local.

Un an auparavant, le « *Regional Development Agencies Act* » de 1998 avait institué dans huit régions (celle de Londres ayant un régime différent) des **assemblées régionales consultatives** ("*regional chambers*"), composées pour 70 % de représentants des collectivités locales, mais aussi de représentants de l'industrie, du commerce et du secteur associatif, ainsi que des **agences de développement régional** ("*regional development agencies*"), dirigées et gérées par des

¹²⁰) "Reaching out: the role of central government at regional and local level". <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation2000/regions/foreword.htm>.

représentants du secteur privé. Ces agences ont pour rôle principal l'élaboration d'une stratégie pour la région, principalement dans les domaines du développement économique, de l'emploi et du développement durable. Leurs propositions sont soumises à l'avis des assemblées régionales. Les unes et les autres sont financées par le gouvernement.

Dès lors que se trouvaient ainsi réunies les compétences susceptibles de faire émerger une vision claire et à moyen terme des enjeux régionaux le rapport rendu en 2000, estime que les services de l'Etat ne sont pas en mesure de constituer de véritables partenaires. Certes, depuis 1994, les quatre offices régionaux chargés des transports, de l'environnement, de l'emploi et de l'industrie ont été réunis et constituent un premier échelon déconcentré à vocation interministériel sous le titre **d'offices gouvernementaux**(« *Government offices* »).

Mais, en dépit de ce premier effort de coordination, le rapport met en évidence la dispersion et l'hétérogénéité des services déconcentrés des différents ministères, parfois implantés au niveau régional, parfois situés à un niveau infra-régional. Il souligne leur incapacité à se saisir de problèmes interministériels et leur inaptitude à constituer de véritables interlocuteurs à l'égard des nouvelles assemblées et agences régionales, mais aussi des collectivités locales traditionnelles.

L'adoption de ses conclusions, alors qu'un « livre blanc » confirmait en mai 2002 le mouvement annoncé de décentralisation en offrant aux régions la possibilité d'élire leur assemblée, a conduit aux décisions suivantes :

- les offices gouvernementaux deviennent les correspondants de neuf ministères. Aux transports, à l'environnement, l'industrie et l'emploi s'ajoutent l'éducation et la formation, l'agriculture, la santé, la culture et les « affaires intérieures » ;
- les offices régionaux, qui ont adopté le même découpage que les assemblées et agences régionales, sont fédérés et coordonnés par une « *Regional Co-ordination Unit* »;
- les offices et leur unité de coordination sont directement rattachés au vice-premier ministre.

Il existe à l'heure actuelle neuf offices gouvernementaux régionaux¹²¹ Dirigés par un responsable appartenant ou non à la fonction publique, ils disposent, selon les régions, de 250 à 500 agents. Leurs

121) North East, North West, Yorkshire & The Humber, West Midlands, East Midlands, East of England, South West, South East , London.

moyens financiers proviennent des budgets des ministères, mais aussi des fonds européens.

La présentation qu'en fait le cabinet du vice-premier ministre¹²² insiste sur la diversité du champ de leur action, leur capacité à mettre en œuvre les actions interministérielles et la qualité de la relation que, de ce fait, ils entretiennent avec les institutions régionales et les autorités locales. Pour reprendre une formule de cette présentation, les personnels de ces offices sont les agents clés (« *key agents* ») du gouvernement dans les régions.

Le rapport de la PIU comporte plusieurs annexes, dont l'une présente longuement, et d'une manière très positive, l'exemple français des préfets et des préfectures.

¹²²) Introducing the Government Offices <http://www.go-wm.gov.uk/> préface de John Prescott.

Annexe n° 6

Répertoire des sigles utilisés

ACCT :	Agence centrale comptable du trésor
ANVAR :	Agence nationale de valorisation de la recherche
CETE :	Centre d'études techniques de l'équipement
CIRE :	Comité interministériel de la réforme de l'Etat
CLIC :	Comités locaux d'information et de coordination
CNASEA :	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CRDA :	Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations (1992)
CRE :	Commissariat à la réforme de l'Etat
DARPMI :	Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie
DDAF :	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS :	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDAT :	Délégation au développement et à l'action territoriale (ministère de la culture)
DDE :	Direction départementale de l'équipement
DDTEFP :	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGAC :	Direction générale de l'aviation civile
DGAFP :	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DIGITIP :	Direction générale de l'industrie, des technologies et de l'information et des postes
DIRE :	Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat
DIREN :	Direction régionale de l'environnement
DIS :	Délégations inter-services
DMGPSE :	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
DNO :	Directive nationale d'orientation
DPMA :	Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (MINEFI)
DRAC :	Direction régionale des affaires culturelles
DRAF :	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt

DRASS :	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRE :	Direction régionale de l'équipement
DRIRE :	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
INDIA :	Infocentre sur la dépense de l'Etat
LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances du 1 ^{er} août 2001
NDL :	Système d'information « nouvelle dépense locale »
MINEFI :	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
PTE :	Projet territorial de l'Etat
SAR :	Service administratif régional (ministère de la justice)
SDAP :	Service départementaux de l'architecture et du patrimoine
SGAR :	Secrétaire général aux affaires régionales

REPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu communiquer au Gouvernement le rapport public particulier sur la « déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat », qui concerne notamment les actions menées depuis plusieurs années par les ministères et les structures spécialement dédiées à la réforme de l'Etat.

Vous voudrez bien trouver ci-joint l'ensemble des réponses que les ministères ont apportées à ce rapport, ainsi que les commentaires qu'appelle ce dernier, s'agissant des questions concernant plus particulièrement chacune de ces administrations.

Le rapport met l'accent sur l'importance de la déconcentration pour la réforme de l'Etat. Je tiens à souligner que le Gouvernement partage entièrement cette appréciation.

La déconcentration a suscité depuis maintenant plus de dix ans nombre de débats, de réflexions et de rapports, parfois suivis de modifications réglementaires, en particulier s'agissant des questions d'organisation territoriale et du rôle des préfets. La nouvelle étape de la décentralisation, ainsi que l'entrée en vigueur prochaine de la loi organique relative aux lois de finances, sont l'occasion pour l'Etat de réaffirmer sa volonté de conférer à l'échelon territorial un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques publiques.

La déconcentration peut obéir à deux logiques distinctes, qui peuvent dans certains cas se révéler contradictoires : une logique de spécialisation fonctionnelle qui consiste à confier l'exécution des politiques gouvernementales à des organismes bien identifiés, relativement autonomes les uns par rapport aux autres, dotés chacun d'objectifs précis en termes de résultats ; une logique de territorialisation qui prend en compte la variété des territoires et surtout l'interdépendance croissante de politiques s'adressant souvent aux mêmes bénéficiaires (entreprises, jeunes, demandeurs d'emploi...). Dans cette seconde logique, l'efficacité même de l'action publique commande que l'on mette en place un pouvoir fort de synthèse, d'arbitrage, de mise en cohérence, à l'échelle de la circonscription administrative appropriée.

Cette question n'est pas propre à la France. Tous les pays dotés, comme le nôtre, d'une constitution unitaire s'interrogent sur le « bon modèle » d'organisation territoriale. La tendance récente, que l'on observe aussi bien en Italie, en Angleterre, que dans certains pays d'Europe centrale et orientale, est à la réaffirmation du besoin d'unité et de cohérence de l'action de l'Etat sur le territoire.

En France, le Gouvernement, parfaitement conscient de ces enjeux, s'efforce de bâtir une synthèse originale de ces deux approches. D'un côté, il

entend tirer tout le parti possible de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, qui permettra de responsabiliser chaque service sur la base d'objectifs de coût et de performance précis et quantifiés. Mais de l'autre, il réaffirme avec force son attachement au principe de l'unité de l'Etat dans son action territoriale. Le Gouvernement entend ainsi, sans les renier, donner une traduction actuelle aux principes qui ont fait la force de notre système d'administration territoriale : l'unité de commandement, incarnée par le préfet, doublée par une pratique de plus en plus naturelle et de plus en plus effective de la collégialité dans l'approche des problèmes et dans la prise de décision.

C'est pourquoi il me paraît utile d'exposer brièvement à la Cour les principaux choix qui guident le projet de réforme de l'administration territoriale, étroitement complémentaire du nouvel élan de la politique de décentralisation que le Gouvernement a mis en oeuvre par ailleurs.

Il convient, en premier lieu, de profiter de l'impact de la décentralisation pour repenser l'organisation des services déconcentrés de l'Etat.

Les transferts de compétence et la redéfinition des missions de l'Etat doivent conduire à une organisation plus resserrée, plus simple et plus homogène. Le projet du Gouvernement est de rassembler les services, en commençant par le niveau régional, en un petit nombre de « pôles », correspondant aux principaux champs d'intervention de l'Etat. Les chefs de ces pôles seront les collaborateurs directs du préfet de région qui pourra les réunir fréquemment au sein d'un comité de direction, sorte de conseil d'administration de l'Etat en région. L'intérêt de cette réforme n'est pas seulement de favoriser les synergies entre services déconcentrés autour du préfet ; il est aussi de resserrer les liens, parfois très distendus, entre ces services et les multiples établissements publics et organismes divers qui relèvent des mêmes ministères et exercent des missions souvent voisines ou complémentaires.

En deuxième lieu, la déconcentration des décisions de gestion des ressources humaines et des crédits a été d'ores et déjà relancée.

Beaucoup a été fait en ce domaine, mais beaucoup reste à faire. A ma demande, le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a demandé à chaque ministère de lui faire parvenir ses propositions. La méthode retenue promeut une « véritable » déconcentration, où tant le dialogue social (par la création de commissions administratives paritaires locales) que les décisions de gestion structurantes (définition des besoins, recrutement, évaluation et promotion) sont de la responsabilité des échelons déconcentrés. Les perspectives ouvertes par la LOLF devraient favoriser ce mouvement. Il a par ailleurs été demandé aux ministères de relancer la politique de fusion de corps, l'émiettement de ces derniers étant souvent un obstacle à une véritable déconcentration.

Sur ces points relatifs à la gestion des crédits et des ressources humaines, il me sera particulièrement utile de disposer, grâce au rapport de la Cour des comptes, non seulement d'un bilan qualitatif des résultats obtenus par les administrations, mais également de propositions concrètes et hiérarchisées, permettant au Gouvernement de mieux discerner les pistes à approfondir en priorité.

En troisième lieu, j'adresserai prochainement aux préfets une circulaire réformant la procédure d'élaboration des projets territoriaux de l'Etat, pour donner à ceux-ci un caractère plus déterminé et plus stratégique.

Rebaptisés plans d'action stratégique de l'Etat (PASE), ils doivent se faire plus sélectifs pour constituer réellement le plan de marche commun des services de l'Etat dans les départements et dans les régions sur une période de trois ans.

En quatrième lieu, il a été décidé de créer, dans le respect de la loi organique du 1^{er} août 2001, un « programme d'interventions territoriales de l'Etat » regroupant les actions interministérielles nécessitant une unité de commandement et une forte fongibilité des crédits sur un territoire. Ces actions sont en cours de recensement.

Enfin, les démarches de mise en commun et de mutualisation de certaines fonctions logistiques seront favorisées pour remédier aux gaspillages, justement dénoncés par la Cour, qui résultent d'une gestion par trop éclatée des services de l'Etat. La technique choisie sera celle du mandat de gestion, pour ne pas déresponsabiliser les gestionnaires de programmes. Il y sera en priorité recouru dans les domaines de la gestion du personnel et de l'immobilier.

La réflexion interministérielle sur ces différents sujets est déjà avancée et les textes relatifs à la réforme de l'administration territoriale (projet de loi de décentralisation, projet de décret réformant les décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets et intégrant les nouvelles dispositions relatives aux pôles, à la délégation inter-services et au mandat de gestion, projets de circulaires) sont en phase finale d'instruction interministérielle.

S'agissant des aspects strictement ministériels, j'ai demandé aux membres du Gouvernement de faire de la relance de la déconcentration un des axes stratégiques de leurs stratégies ministérielles de réforme. Les premières réponses des ministères doivent me parvenir pour le 1^{er} octobre prochain et seront présentées au Parlement lors de la prochaine session. A ce stade, sauf dans certains ministères particulièrement avancés, elles n'intégreront pas un projet précis de relance de la déconcentration. Mais, au vu notamment des propositions que vous formulerez, elles devront prendre en compte cette politique, prioritaire pour le Gouvernement.

J'apprécie donc tout particulièrement que la Cour des comptes ait choisi de se saisir de ce sujet pour l'élaboration de son rapport, qui constituera un document de référence et un outil précieux pour le Gouvernement.

D'une façon générale, je tiens à souligner l'intérêt de la démarche de la Cour lorsqu'elle prend le parti de tirer de la multiplicité de ses contrôles et de ses enquêtes des leçons utiles pour la conduite de la réforme de l'Etat. Je me félicite également du dialogue confiant d'information réciproque qui s'est établi entre la Cour, l'ensemble des ministères, et singulièrement les services en charge du pilotage de la réforme de l'Etat, à l'occasion de ces mois de travail.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

Le rapport public particulier de la Cour appelle mon attention sur les deux points relevant de mon ministère : l'administration territoriale et la police nationale.

L'administration territoriale

Le rapport met en relief les difficultés conceptuelles et pratiques pour trouver un équilibre entre le caractère unitaire des politiques nationales et la nécessaire prise en compte des réalités locales, entre les logiques d'efficacité immédiate qui conduisent à ériger certains services en centres de responsabilité autonomes et le souci de cohérence, mais aussi d'économie, qui plaide pour un renforcement de l'unité d'action de l'Etat dans les départements et dans les régions. Cette interrogation est au cœur, me semble-t-il, de toute réflexion sur la déconcentration et l'organisation territoriale de l'Etat.

Je souhaite évoquer plus particulièrement deux sujets qui sont d'une importance cruciale pour le ministère de l'intérieur mais qui commandent aussi d'une certaine façon l'avenir de la réforme de l'Etat : le pilotage du réseau des préfectures à travers la globalisation des budgets de fonctionnement et la gestion de l'interministérialité locale par le préfet. Sur ces deux sujets, je crois que le rapport de la Cour devrait mentionner certains développements récents, tout en indiquant précisément en quoi ces deux chantiers de réforme se placent sous le signe de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

La globalisation comme technique de pilotage des réseaux déconcentrés

Le rapport donne une description très complète de l'expérience de globalisation menée dans les préfectures depuis maintenant quatre ans ; il insiste sur le fait que cette expérience constitue une préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF, puisqu'elle consiste à donner aux gestionnaires locaux des marges de manœuvre, en échange d'un contrôle approfondi et systématique de leurs résultats.

Aujourd'hui la globalisation a quitté le terrain de l'expérimentation : elle est en passe d'être généralisée à toutes les préfectures. Ce changement de dimension modifiera sans doute la nature des problèmes posés. Par ailleurs la globalisation devrait rapidement gagner d'autres services de l'Etat car elle est désormais perçue comme le cadre naturel d'exercice du dialogue de gestion entre services centraux et services déconcentrés.

Un rapport d'évaluation vient d'être établi conjointement par les inspections générales de l'administration et des finances. Ce rapport se situe dans la suite de ceux que vous citez dans l'annexe 4 de votre rapport.

Il montre que la globalisation s'est traduit par un réel changement d'esprit chez les gestionnaires locaux : des pratiques plus économes se sont instaurées, et une attention accrue a été portée aux résultats. On peut mettre aussi à l'actif de la globalisation une relance du dialogue social et l'amélioration des relations avec les services financiers. Mais la mission IGA/IGF relève également certaines faiblesses, ce qui l'amène à faire plusieurs préconisations concernant notamment la réorganisation des services centraux, la fiabilisation des systèmes d'information et surtout le développement par l'administration centrale d'une véritable fonction de pilotage par objectifs.

La généralisation de la globalisation à l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat doit tenir compte de deux préoccupations : d'une part, la « rente » de gestion dégagée par la globalisation doit revenir au moins en partie au service initiateur ; elle ne doit pas être entièrement confisquée au profit d'une réduction de la dépense publique car ce serait faire disparaître tout élément d'incitation ; d'autre part, il convient de préserver à tout prix une visibilité pour les gestionnaires, au moyen d'un minimum de contractualisation pluriannuelle. Faute de quoi, la globalisation serait rapidement vouée à la bureaucratisation et à l'échec.

L'expérience des préfectures a démontré que la globalisation n'est pas spontanément génératrice de réductions d'effectifs. Dans l'hypothèse d'une généralisation de la globalisation à l'ensemble des services déconcentrés, l'effort de rationalisation des effectifs passe ainsi par la mise en commun de moyens et de fonctions, donc par une meilleure gestion de l'interministérialité au plan local.

La gestion de l'interministérialité locale

Le rapport cite le plan d'action pluriannuel des préfectures (PAPP), qui résume la « doctrine » du ministère à propos de la nature des relations qui doivent s'établir entre préfectures et services déconcentrés, dans la conduite des politiques interministérielles : il s'agit d'une architecture souple et non uniforme, laissée à l'appréciation du préfet pour tenir pleinement compte des ressources et des circonstances locales : « les tâches de coordination, de synthèse, d'évaluation, de mise en cohérence... peuvent échoir à un service de la préfecture ou à un service déconcentré... L'essentiel est que pour chacune des missions prioritaires, ces fonctions soient bien identifiées et pleinement assurées ».

Je ferai toutefois deux observations. Le rapport de la Cour ne fait peut-être pas assez ressortir, à ce stade, le rôle primordial du projet territorial de l'Etat (PTE). Car c'est bien ce document - dont vous parlez abondamment par ailleurs -, qui doit préciser la répartition des rôles et donner toute sa cohérence au système; c'est en ce sens qu'il constitue la « feuille de route » des services de l'Etat, non seulement d'un point de vue stratégique, mais aussi d'un point de vue organisationnel et pratique.

Trois facteurs au moins militent, comme le dit la dernière phrase de la conclusion générale du rapport, à laquelle je souscris entièrement, pour « une organisation nettement plus cohérente et efficace de l'Etat territorial qu'elle n'a pu l'être jusqu'à présent » :

- la décentralisation et le reformatage qu'elle implique pour certains services qui seront beaucoup plus profondément touchés dans leur substance qu'en 1982 ;*
- la réduction de la dépense publique qui implique des rapprochements fonctionnels entre services, pouvant aller jusqu'à la mise en commun de certaines fonctions, voire à la fusion ;*
- la LOLF, qui bien que neutre techniquement vis à vis de la déconcentration, justifie que des précautions soient prises pour prévenir tout risque de reconcentration.*

Un intense travail de réflexion s'est engagé depuis 6 mois sous l'égide du cabinet du Premier ministre, visant à définir ce que pourraient être les principes d'organisation de cette nouvelle administration territoriale.

Schématiquement, cinq principes semblent devoir être retenus :

- des orientations plus stratégiques : ce sera le rôle d'un PTE régional renforcé et rénové (comme vous le notez, cette expérience n'a pas donné lieu à un rapport final, mais à une multitude de travaux). Une circulaire tirant les enseignements de la précédente génération de PTE sera soumise très prochainement à la signature du Premier ministre.*

- *une organisation plus lisible et plus homogène : c'est le principe d'une nouvelle organisation en pôles, placés sous l'autorité d'un responsable unique, pour chacun des grands domaines de responsabilité de l'Etat, au niveau régional, dans un premier temps.*
- *une participation de l'échelon déconcentré à l'exercice budgétaire : les crédits n'étant pas fongibles entre programmes, il apparaît essentiel que l'échelon territorial soit en mesure d'exprimer ses besoins dès la préparation de la loi de finances. Les préfets de région pourraient ainsi prendre position sur la répartition des crédits entre programmes, et ils le feront bien sûr en s'appuyant sur le PTE, qui acquiert de ce fait une portée nouvelle*
- *des politiques véritablement interministérielles : à côté des programmes ministériels de la LOLF devrait pouvoir voir le jour un programme d'intervention territoriale de l'Etat, sur des champs et sur des enjeux très précisément définis, nécessitant une pleine fongibilité.*
- *une gestion groupée et plus rationnelle des moyens : le recours au mandat de gestion devrait permettre de donner corps progressivement à une gestion interministérielle des moyens, qu'il s'agisse d'achats courants, d'immobilier ou plus encore, de personnels.*

Ces différentes mesures devraient représenter, pour l'interministérialité locale, un pas en avant. Elles auraient surtout le mérite de concilier la performance sectorielle, voulue par la LOLF, avec une juste reconnaissance des particularités et des interactions qui font la richesse des territoires. Aussi me paraîtrait-il regrettable qu'elles ne soient pas davantage évoquées, même de façon rapide, dans un rapport destiné à faire le point sur l'état de la déconcentration en France.

La police nationale

Le rapport appelle de ma part des observations sur trois points :

- *S'il est vrai que « la sécurité publique n'est plus stricto sensu un domaine exclusif de compétence régaliennne de l'Etat, mais de plus en plus un champ d'intervention partagé avec les collectivités territoriales », il convient de préciser que la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite LOPSI) a réaffirmé le rôle central de l'Etat dans la politique de sécurité intérieure et lui a donné des moyens nouveaux destinés à répondre aux attentes fortes de nos concitoyens dans ce domaine. Cette réaffirmation s'est notamment traduite par la mise en place d'une « nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure ». Celle-ci repose au plan central sur le Conseil de sécurité intérieure, désormais présidé par le Président de la République, sur la*

création d'un ministère de la sécurité intérieure. Elle fait également de la déconcentration territoriale une priorité : les préfets de départements assurent la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, notamment en présidant la Conférence départementale de sécurité et le Conseil départemental de prévention.

Ce renforcement des prérogatives de l'autorité préfectorale trouve sa traduction juridique dans l'article 1 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. L'ancrage des forces de sécurité intérieure dans la démocratie locale demeure toutefois assuré grâce à la mise en place de Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance qui succèdent aux conseils communaux de prévention de la délinquance et sont placés sous la présidence des maires ou des présidents d'établissements de coopération intercommunale (décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002).

La « fragilisation » perçue par la Cour des Comptes du bloc de compétences sécurité publique se trouve donc interrompue par la LOPSI qui pose précisément les missions et le rôle dévolus à l'Etat d'une part, et le concours que peuvent apporter les collectivités locales à la politique de sécurité intérieure d'autre part.

- Dans le chapitre II du rapport consacré à la déficience de la gestion ministérielle des réseaux déconcentrés, la Cour cite parmi d'autres exemples d'inertie et de carences des administrations de l'Etat, le difficile redéploiement par la Police Nationale de ses effectifs.

Ce constat doit être révisé à la lueur des évolutions les plus récentes. De fait, la Police Nationale, comme la Gendarmerie, viennent de faire preuve de leur adaptabilité en conduisant sous l'égide du ministre chargé de la sécurité intérieure le plus important redéploiement intervenu depuis 1941.

Inscrit dès janvier 1995 dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité et confirmé par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, le redéploiement des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales rénove profondément la répartition définie en 1941. Relevant désormais d'un même ministère d'emploi, la police et la gendarmerie se répartissent sur le territoire national en tenant compte des données démographiques ainsi que de la nature de la délinquance. Cette réorganisation était dictée par la nécessité d'employer de manière cohérente les forces de sécurité intérieure afin de faire reculer durablement la délinquance et la criminalité dans notre pays.

Contrairement aux tentatives précédentes, le redéploiement a été conduit de façon déconcentrée sur la base d'un travail de concertation et de dialogue mené par les préfets avec les acteurs locaux, notamment les élus et les magistrats. Les transferts de compétence seront mis en œuvre de 2003 à 2005 dans 65 départements de métropole et d'outre-mer. Ils sont déjà

effectifs dans l'Aube, l'Eure-et-Loire et le Loiret depuis le 1^{er} mai 2003, et la Dordogne depuis le 1^{er} juillet 2003.

L'ensemble de ces opérations concerne 332 communes représentant 1 752 000 habitants. 217 communes sont confiées à la police nationale, soit près de 970 000 habitants, et 115 à la gendarmerie nationale, soit 783 000 habitants. 79 circonscriptions de sécurité publique sont étendues (dont 3 outre-mer) et 3 sont créées. 40 circonscriptions de sécurité publique sont reprises par la gendarmerie nationale, correspondant à des communes de 5 000 à 16 000 habitants. Les circonscriptions de police étendues recevront le renfort de 2 172 policiers, pendant que 1 765 policiers quitteront les zones transférées à la gendarmerie.

Pour parvenir à ce résultat et pour répondre aux situations personnelles des fonctionnaires ou militaires concernés, un dispositif d'accompagnement social a été mis en place. Cette évolution est également facilitée par les créations d'emplois prévues par la LOPSI.

- Tout en citant les services de police parmi ceux bénéficiant d'une globalisation de leur budget d'équipement et de fonctionnement, la Cour note qu'ils restent largement soumis « au crible de l'administration centrale ».

Sur ce point, l'année 2003 aura marqué une évolution certaine dans le sens de la déconcentration budgétaire et de la responsabilisation des chefs de service locaux. Pour la première fois, a en effet été totalement déconcentré le budget de renouvellement de la flotte automobile (20 M€). En 2003, les budgets de fonctionnement et d'équipement des services territoriaux de police ont été déconcentrés à 74 %, taux jamais atteint par le passé.

**REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL
ET DE LA SOLIDARITE
ET DU MINISTRE DE LA SANTE, DE LA FAMILLE ET DES PERSONNES
HANDICAPEES**

Le rapport public particulier sur la déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat appelle de notre part plusieurs commentaires en ce qui concerne l'analyse du réseau déconcentré de l'administration sanitaire et sociale, la gestion ministérielle de ce réseau et son implication dans le concert interministériel organisé sous l'autorité du Préfet. Nous souhaitons également que soient mises en perspectives les réflexions en cours sur ce réseau déconcentré dans le cadre de la démarche gouvernementale d'élaboration des stratégies ministérielles de réforme (cf. JO du 17 juillet 2003). Le réexamen de nos missions et des structures qui les servent est en cours à la demande du Premier ministre et s'inscrit dans le

cadre de la décentralisation et de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

- S'agissant du bilan dressé par la Cour, nous partageons le constat décrivant la clarté du réseau de l'administration sanitaire et sociale dans un paysage complexe d'acteurs territoriaux formés par les collectivités territoriales et les unités locales des réseaux faisant l'objet d'une décentralisation fonctionnelle, au premier rang desquels les caisses de sécurité sociale.

Nous partageons également le constat rappelant les efforts accomplis en matière de déconcentration des crédits de fonctionnement et des actes de gestion individuels des personnels, dans le cadre néanmoins très contraint que pose l'organisation de la fonction publique en corps très nombreux ce qui suppose une gestion globalement centralisée des ressources humaines.

Par ailleurs, la gestion des dispositifs de transferts sociaux (AAH, FSI, API, CMU, RMI et AME) est également très largement déconcentrée puisque déléguée au niveau des caisses locales. Le pourcentage de crédits dont la gestion est déconcentrée au sens large ressort ainsi à 99 %.

En second lieu, nous sommes sensibles l'appréciation favorable que porte la Cour des comptes sur la gestion ministérielle du réseau déconcentré de l'administration sanitaire et sociale.

Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et le ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées se sont en effet donnés les moyens d'une meilleure gestion de leur réseau déconcentré à travers :

- . la mise en œuvre depuis 2001 d'une directive nationale d'orientation qui fixe annuellement les priorités stratégiques de l'action sanitaire et sociale et répartit de façon transparente l'ensemble des ressources entre les services déconcentrés,
- . l'organisation formalisée d'un dialogue de gestion avec l'ensemble des directeurs de services déconcentrés,
- . la constitution dans les directions d'administration centrale de structures spécifiquement dédiées à cette gestion,
- . l'accompagnement des nouveaux directeurs de services déconcentrés sur la base d'un diagnostic et d'un plan d'action,
- . le développement d'un système d'information permettant une approche analytique des différents crédits déconcentrés pour intégrer les programmes au sens de la LOLF.

Nous soulignons enfin l'appréciation favorable que porte la Cour des comptes sur l'implication de l'administration sanitaire et sociale dans le travail interministériel organisé sous l'autorité du préfet. Les DRASS et les

DDASS font partie du premier cercle des services dirigés par les préfets compte tenu de l'importance dans la vie quotidienne des problèmes sanitaires et sociaux.

- S'agissant des perspectives, quatre évolutions sont en cours pour approfondir la déconcentration :

a) La mise en œuvre de la LOLF autorisera, une fois les objectifs de résultat nationaux fixés, une plus grande autonomie d'action des services déconcentrés dans le choix des actions à mener pour tenir localement les objectifs de résultat. La LOLF permettra une plus grande fongibilité des crédits, en contrepartie d'obligation de résultats chiffrés et d'un compte-rendu de gestion précis des services déconcentrés à l'administration centrale. Les services déconcentrés seront évalués par l'administration centrale au cours d'un cycle stratégique pluriannuel.

Par ailleurs, la détermination précise par les administrations centrales de leurs objectifs de résultat leur permettra de se recentrer sur le pilotage des stratégies et de refonder leurs relations avec les services déconcentrés autour d'une déclinaison locale de ces objectifs de résultat. Ces relations nouvelles pourront s'exprimer par la conclusion d'un contrat dont les termes sont testés en ce moment dans la région Centre.

b) La décentralisation va progresser vers la constitution de blocs de compétence cohérents dans le secteur social autour du département, dénouant les trop nombreuses imbrications de compétences et de financements, même si l'on tente de les organiser par des contrats entre les différents acteurs.

Ce mouvement de décentralisation suppose que l'Etat au niveau local puisse dialoguer le plus efficacement possible avec les collectivités territoriales en renforçant la déconcentration.

c) La mise en œuvre de la loi relative à la politique de santé publique, le développement d'une nouvelle politique hospitalière (plan Hôpital 2007) et l'évolution attendue du système de santé devraient conduire à la constitution d'un pôle de compétences fort en matière de santé publique autour de la DRASS et d'un pôle de compétence fort en matière d'offre de soins autour de l'ARH (puis des ARS), avançant ainsi vers une clarification des compétences des acteurs, leur renforcement et leur capacité à recevoir de nouvelles délégations de gestion de l'administration centrale.

d) La réduction du nombre de corps autorisera une déconcentration des ressources humaines et constitue un des axes majeurs de l'amélioration de la gestion des ressources humaines au titre de la démarche gouvernementale de préparation des stratégies ministérielles de réforme.

Cette gestion est en effet actuellement limitée à la déconcentration des concours de recrutement pour sept corps de catégorie B et C sur la trentaine de corps au total de l'administration sanitaire et sociale. D'autres actions de

gestion des ressources humaines pourraient en effet être déconcentrées si cette gestion était simplifiée de telle sorte que celle-ci incombe « à ceux qui sont responsables du fonctionnement opérationnel du service où les agents sont affectés » (rapport du Conseil d'Etat, avril 2003).

×

La politique de déconcentration constitue un acquis fort de l'administration sanitaire et sociale. La décentralisation et la restriction du nombre de corps lui offrent de nouvelles perspectives que nous sommes déterminés à saisir pour des politiques et donc une administration plus proche des usagers, plus simple, plus économe, plus responsable et plus transparente. Ces perspectives seront clairement reprises dans les stratégies ministérielles de réforme en cours d'élaboration à la demande du Premier ministre.

REPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

En préliminaire, le rapport particulier de la Cour des comptes sur « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat » appelle deux observations d'ordre général.

La déconcentration des responsabilités de gestion, en particulier dans le domaine des ressources humaines, fait partie des axes prioritaires de la stratégie de réforme du ministère de la justice.

Elle figure parmi les objectifs décrits dans le rapport annexe de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 et sa mise en œuvre s'inscrit pleinement dans les orientations rappelées par Monsieur le Premier ministre dans sa circulaire du 25 juillet 2003 relatives aux stratégies ministérielles de réforme.

Par ailleurs, le ministère de la justice souhaite qu'il soit mentionné que plusieurs critiques développées dans le présent rapport figuraient déjà dans de précédents rapport de la Cour des comptes, notamment dans le rapport public particulier sur la protection judiciaire de la jeunesse de juillet 2003. Ces remarques avaient fait l'objet en leur temps de réponses du ministère de la justice.

Effectifs

Régularisation des effectifs au sein de la direction des services

La remarque du rapport de la Cour des comptes, sur la régularisation des effectifs, a déjà fait l'objet d'une réponse. Le ministère de la justice précise que ce mouvement s'est poursuivi avec la régularisation de 50 emplois de magistrats, de 10 emplois de greffier en chef et de 48 emplois de greffier, qui ont été transférés en 2002 et 2003. Le projet de loi de finances

pour 2004 prévoit le transfert supplémentaire de 10 emplois de magistrats, de 3 emplois de greffier en chef et de 15 emplois de greffier.

Les effectifs réels des administrations centrales...

La reconnaissance, par plusieurs gouvernements successifs, du caractère prioritaire des missions du ministère de la justice, a conduit à une augmentation de ses ressources et notamment des moyens en personnels de ses services déconcentrés. Cette situation a généré une augmentation des charges pesant sur les services gestionnaires de l'administration centrale, notamment en ce qui concerne leurs missions de pilotage, de recrutement, d'évaluation et de contrôle de gestion. Les moyens nécessaires en terme d'effectifs ont souvent été compensés par la mise à disposition de l'administration centrale de personnels des services déconcentrés. Au-delà de ces augmentations, par le biais des créations d'emplois qui ont été obtenues aux PLF 2002 et 2003, a été mis en œuvre depuis deux ans un plan de régularisation de la situation des personnels mis à la dispositions de l'administration centrale par les services déconcentrés, par transferts ou transformations d'emplois. 55 emplois ont ainsi été régularisés au PLF 2002 (44 par transferts et 11 par transformation), et 102 emplois au PLF 2003 (99 par transfert et 3 par transformation).

Renforcement de l'administration centrale en personnels de conception

Comme la plupart des administrations, l'administration centrale du ministère de la justice souffrait d'une pénurie de cadres capables d'assumer notamment les missions nouvelles de pilotage des services déconcentrés. Un effort particulier est fait, depuis plusieurs années au niveau du PLF, dans le sens d'un renforcement de l'administration centrale en personnels de conception, notamment au regard des missions de pilotage. Cet effort s'est concrétisé, pour la première fois de manière notoire, au PLF 2002, où 60 % des créations nettes d'emplois (hors contractuels, transferts et transformations d'emplois), ont été consacrées aux personnels de catégorie A. Il a été accentué au PLF 2003 où les créations nettes d'emplois de catégorie A ont représenté 75 % de l'ensemble des créations d'emplois obtenues.

Moyens informatiques

Afin d'améliorer la consolidation des dépenses au plan national, la sous-direction de l'informatique du ministère de la justice a envisagé une révision de l'architecture de l'application GIBUS, avec une base par cour d'appel accompagnant le portage en « client léger ». Ce dispositif est en exploitation pilote depuis quelques mois sur la cour d'appel de Rouen.

Dialogue de gestion

Dans la partie consacrée aux « formules de dialogue et de gestion », le ministère de la justice estime que les réunions bi-annuelles avec les magistrats délégués à la politique associative pourraient y être évoquées.

La déconcentration au ministère de la justice et les perspectives envisagées

Organisation des services

Le rapport de la Cour des comptes paraît méconnaître l'existence de certains services déconcentrés tels que ceux de l'administration pénitentiaire. Ces derniers se caractérisent par un maillage spécifique sur lequel se bâtit l'essentiel de sa politique de déconcentration.

Neuf directions régionales et une mission outre-mer servent ainsi de pivot à l'animation territoriale. L'échelon départemental n'a pas d'existence homogène, ce niveau infra-régional rassemblant 189 établissements de tailles différentes et des services d'insertion et de probation à l'échelle de chaque département.

Ce système a eu des effets positifs puisqu'il a permis de façon précoce la déconcentration de la totalité des crédits de rémunération et d'une grande partie des crédits de fonctionnement. Ce réseau a également permis un dialogue de gestion dans le cadre de deux campagnes annuelles de conférences d'orientation et d'évaluation.

Ces avancées ne peuvent toutefois dispenser d'une réflexion sur la nécessaire rénovation de la carte pénitentiaire, notamment en rapprochant la mission outre-mer de ses établissements et services et en majorant le nombre de directions régionales ; un effet de thrombose pouvant être d'ores et déjà constaté sur les directions régionales de Paris et de Lille.

Au-delà de la problématique générale de la taille critique des structures régionales, un effort de cohérence territoriale de l'administration pénitentiaire vers les cours d'appel et les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse est de plus en plus indispensable dans le contexte de la LOLF et de la nécessaire réforme de l'Etat.

Par ailleurs, la déconcentration de l'implantation de l'inspection générale des services judiciaires fait actuellement l'objet d'une réflexion qui sera éventuellement reprise dans le projet de service en cours d'élaboration. Le ressort géographique de ce service pourrait être dans un premier temps le grand sud-est (cours d'appel d'Aix-en-Provence, Bastia, Nîmes, Montpellier, Grenoble).

Enfin, en ce qui concerne les services chargés de la statistique, le ministère de la justice pourrait envisager la création d'unités à un échelon à

déterminer (services administratifs régionaux des cours d'appel ou bien unités régionales de la direction de l'administration générale et de l'équipement). Elles exerceraient les deux fonctions suivantes :

- aider les juridictions dans la phase de collecte (déploiement des outils, formation des greffes, contrôles des anomalies, etc) ;
- conseiller les juridictions sur l'usage des statistiques et des tableaux de bord.

La situation actuelle en matière de déconcentration des crédits

Services judiciaires

Une réforme de l'organisation de l'administration des moyens des juridictions a été initiée par la Chancellerie en 1997. Applicable à l'ensemble des juridictions de la métropole et des départements d'outre-mer depuis le 1^{er} janvier 2000, cette réforme s'inscrit dans un schéma d'organisation administrative et de gestion déconcentrée des moyens autour de deux niveaux : l'échelon régional de la cour d'appel qui centralise les informations concernant les dépenses de l'ensemble des juridictions du ressort et l'échelon local de l'arrondissement judiciaire autour du tribunal de grande instance (35 cours d'appel, 186 arrondissements judiciaires).

Depuis 1998, est notifiée aux chefs des cours d'appel une dotation de fonctionnement unique et globale, destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement courant de la cour et des juridictions du premier degré du ressort, les dépenses d'informatique déconcentrée, les frais de déplacement des personnels des services judiciaires, des conseillers prud'hommes et des conciliateurs, les dépenses d'entretien immobilier de l'ensemble des juridictions du ressort.

A l'exception des crédits de rémunération, la quasi-totalité des crédits nécessaires au fonctionnement des juridictions est déconcentrée.

Les chapitres concernés sont :

- le chapitre 37-92 « fonctionnement des juridictions et moyens de formation » (97 % des crédits ouverts en LFI 2002 sont déconcentrés) ;
- le chapitre 31-96 « autres rémunérations principales » (indemnisation des agents non titulaires de l'Etat, des assistants de justice, des magistrats exerçant à titre temporaire, des conseillers de prud'hommes et des agents de justice). Après une expérimentation de globalisation des crédits de ce chapitre dans cinq cours d'appel, la dotation globale sur ce chapitre a été généralisée en 2002.

Certains crédits sont gérés exclusivement au niveau de la cour d'appel pour l'ensemble des juridictions du ressort :

- les dépenses de rémunération principale et indemnitaire, qui sont gérées par les SAR (dépenses dont l'ordonnateur unique est le ministre) ;
- les dépenses d'intérêt régional sur les chapitre 37-92 et 31-96 (dépenses de fonctionnement d'intérêt stratégique ou se rattachant à la fonction de gestion de personnel).

Une dotation globale de fonctionnement est allouée à chacun des arrondissements judiciaires dans le cadre d'une conférence budgétaire régionale, puis répartie entre les juridictions de l'arrondissement dans le cadre d'une conférence budgétaire d'arrondissement.

Une première conférence budgétaire et de gestion a été organisée par l'administration centrale avec les chefs de cour en 2003.

Il faut noter également le lancement d'une politique de contractualisation avec les chefs de cour sur les objectifs de résorption des stocks et des moyens (deux contrats conclus avec les cours d'appel d'Aix-en-Provence et de Douai). De plus, en parallèle à la contractualisation globale des crédits, la direction des services judiciaires travaille à organiser le contrôle de gestion qui devra être assuré, tant localement qu'en administration centrale.

Services pénitentiaires

La déconcentration des procédures budgétaires y a été réalisée en 1992, en même temps que la mise en place de la procédure des dotations globalisées de fonctionnement (hors frais de personnel, le taux de délégation des crédits est de 45 %).

Sont concernés les chapitres 31-96, 37-23 et 37-98 (sur ce dernier chapitre de fonctionnement courant, les 2/3 des crédits sont déconcentrés).

L'engagement des crédits déconcentrés se fait au niveau des directions régionales ; les directeurs régionaux ont la possibilité de subdéléguer à certains chefs d'établissements pénitentiaires, dans le cadre de la politique d'autonomie de gestion de ces établissements.

Un dialogue de gestion prenant la forme de conférences annuelles d'orientation organisées par la centrale avec chacune des directions régionales a été mis en place.

Protection judiciaire de la jeunesse

Le réseau de la protection judiciaire de la jeunesse est composé de 15 directions régionales et de 100 directions départementales.

L'objectif est de donner à l'échelon territorial régional une responsabilité de gestion sur une enveloppe globale de crédits et d'emplois.

Actuellement, les crédits du chapitre de fonctionnement 34-34 sont individualisés comme déconcentrés ; sont déconcentrés également 89 % des crédits de subventions du chapitre 46-01 et 42 % des crédits d'équipement du chapitre 57-60. Globalement, hors frais de personnel, le taux de délégation des crédits est de 90 %.

Une démarche de dialogue de gestion et de contractualisation a été initiée par l'administration centrale : fixation d'objectifs concernant l'activité de prise en charge des mineurs, organisation depuis 2002 d'une conférence unique de programmation avec les directeurs régionaux, lettres régionales de cadrage déclinée dans le cadre d'une note budgétaire annuelle. Les directions régionales sont elles-mêmes tenues de mener un dialogue de gestion trimestriel avec les directions départementales. Un standard financier de prix de journée par service a été mis au point.

Les perspectives en matière de déconcentration des crédits

La Cour rappelle les efforts déjà faits en matière de déconcentration des crédits et ceux à développer par les ministères en vue d'un pilotage plus efficace des services déconcentrés. Elle évoque en ce sens le nouveau contexte lié à la LOLF. La Cour insiste notamment sur l'importance des pratiques de contractualisation, de globalisation, de dégagement de marge de manœuvres, etc, objectifs que le ministère de la justice ne peut que partager et qui ont conduit depuis plusieurs années la Chancellerie à faire évoluer ses rapports avec ses services déconcentrés.

En matière de déconcentration des crédits, deux types de dossiers sont actuellement à l'étude dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en vue d'une application à titre expérimental en 2004 :

- trois projets d'expérimentation locale de globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de la LOLF (cour d'appel de Lyon, direction des services pénitentiaires de Lyon, direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse de Languedoc-Roussillon) ;*
- un projet de réforme de l'ordonnancement secondaire et de la compétence de personne responsable des marchés au niveau local, en ce qui concerne les juridictions judiciaires.*

Les expérimentations de globalisation préfigurant la LOLF

Dans le prolongement du mouvement de globalisation des crédits de fonctionnement initié depuis 1992 et pour préparer localement les conditions de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le ministère de la justice a présenté, au titre du PLF 2004, un projet d'expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération pour chacun des trois réseaux : services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse.

Cette démarche, qui a pour double objectif de développer la responsabilisation des gestionnaires locaux et de préparer l'échéance de 2006 en identifiant les difficultés d'application de la réforme budgétaire, concerne les trois sites suivants : la cour d'appel de Lyon, la direction régionale des services pénitentiaires de Lyon, la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse du Languedoc-Roussillon. Seront en particulier testés à cette occasion le niveau pertinent d'exercice des responsabilités et, pour les juridictions judiciaires, le caractère limitatif des crédits appliqué aux frais de justice.

Un chapitre spécifique (chapitre 37-30 « expérimentations locales : dotations globalisées »), doté de 7 articles de prévision, a été créé dans la nomenclature du PLF 2004.

Les éléments de calcul des dotations correspondantes et les projets de protocole réglant les rôles respectifs des directions centrales et des unités locales expérimentatrices, ont été discutés lors de la conférence budgétaire de deuxième phase.

Le projet de réforme de l'ordonnancement secondaire pour les juridictions judiciaires

En application des décrets du 10 mai 1982, les préfets, ordonnateurs secondaires uniques de droit, assurent les fonctions d'ordonnateurs secondaires pour le compte des juridictions. Contrairement à d'autres services locaux, en particulier en raison de la dyarchie judiciaire, ces fonctions, sauf dans le ressort des juridictions des premier et second degrés de Paris, ne sont pas déléguées. Or, dans les faits, compte tenu de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le rôle des services préfectoraux se limite au strict suivi comptable des opérations alors que leur opportunité de mise en œuvre relève des seuls chefs de cour d'appel ou de juridiction.

L'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics et notamment les nouvelles modalités de computation des seuils par personnes responsable des marchés, le déploiement prévu en 2006 de l'application interministérielle budgétaire et comptable ACCORD II en remplacement de l'application « nouvelle dépense locale » ainsi que la mise en œuvre de loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances avec les exigences de responsabilisation des gestionnaires locaux qu'elle induit, conduisent à remettre en cause ce système pour les juridictions judiciaires.

La Chancellerie propose que l'ordonnancement secondaire et la compétence de personne responsable des marchés soient conjointement assurés par les chefs de cour d'appel, Premier président et Procureur général, par délégation directe du ministre de la justice, avec la possibilité de délégation de signature à leur niveau au profit d'un magistrat ou d'un fonctionnaire de catégorie A. Cette réforme, mis en œuvre progressivement, ne pourrait concerner dans un premier temps que les crédits des titres III et IV et ferait l'objet d'une expérimentation au moins dans une cour d'appel,

soit celle concernée par l'expérimentation de préfiguration locale de la LOLF.

Au-delà de la seule déconcentration des crédits, ces expérimentations s'inscrivent dans un mouvement de déconcentration plus global, qui porte sur la définition des futurs budgets opérationnels des programmes du ministère et sur les périmètres de responsabilité des acteurs locaux, tant dans l'exécution de la dépense que dans la gestion de leur structure et l'obtention des résultats dans le cadre des objectifs d'intérêt général fixés par le niveau politique.

Au vu des enseignements qui seront tirés de ces expérimentations à la fin de l'année 2004, leur reconduction ou un élargissement à d'autres sites, voire une généralisation, pourra être envisagée pour 2005.

**REPONSE DU MINISTRE DE LA JEUNESSE,
DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE**

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a examiné avec attention et intérêt le rapport public particulier établi par la Cour. Il s'attachera en premier lieu à préciser l'état et les perspectives de la déconcentration intéressant ses domaines de compétence (1^{ère} partie) avant de développer des éléments de réponse plus ponctuels à différentes observations formulées par la Cour (2^{ème} partie).

**Première partie :
Observations générale du ministère sur la déconcentration à
l'éducation nationale**

La déconcentration est largement engagée dans les domaines de l'organisation et du fonctionnement du système éducatif depuis les années soixante, sur la base du décret n° 62-35 du 16 janvier 1962 et des textes qui l'ont modifié.

Les autorités déconcentrées sont les recteurs, les Inspecteurs d'Académie, Directeurs des Services Départementaux de l'Education Nationale (IA-DSDEN) et les chefs d'établissement. Elles disposent de larges délégations de pouvoir dans les domaines de la vie scolaire, des diplômes, de l'allocation des moyens et du contentieux.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, la politique de déconcentration s'est développée sur le fondement juridique du décret-cadre n° 85-899 du 21 août 1985 modifié, pour ce qui concerne les personnels de l'enseignement scolaire, et de la loi n° 92-678 du 20 juillet

1992 (art. 951-3 et 953-6 du code de l'éducation) pour ce qui concerne les personnels relevant de l'enseignement supérieur.

Des transferts de pouvoir réglementaire ont été effectués depuis 1997, au bénéfice des recteurs et, ce qui est plus nouveau, au bénéfice des chefs des établissements d'enseignement supérieur (présidents des universités et présidents ou directeurs des autres établissements publics d'enseignement supérieur).

Ces transferts ont été opérés essentiellement dans le domaine de la gestion des ressources humaines, les plus significatifs concernant la gestion du mouvement des personnels enseignants du second degré et la gestion des personnels de l'enseignement supérieur.

Le recteur a également reçu délégation de pouvoir en matière de répartition des moyens du premier degré (préparation de la carte scolaire).

Dans le cadre des orientations fixées par la circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme, les projets de déconcentration du ministère chargé de l'éducation nationale concernent les personnels ATOSS, ITARF et des bibliothèques (I-) et les personnels enseignants (II-).

I - Personnels ATOSS, ITARF et des bibliothèques

Des projets de textes sont actuellement en préparation afin de poursuivre le processus de déconcentration de la gestion des personnels. Ils concernent les catégories suivantes :

, Personnels ATOSS

Il est prévu d'étendre la délégation de pouvoirs donnée aux recteurs d'académie pour ce qui concerne la gestion des personnels des services déconcentrés et des établissements publics relevant du ministère de l'éducation nationale.

En premier lieu, les recteurs vont recevoir compétence pour le prononcé des sanctions disciplinaires du premier groupe concernant l'ensemble des personnels de catégorie A, titulaires et stagiaires, en fonction dans les services déconcentrés et les établissements publics.

Par ailleurs, s'agissant des attachés d'administration scolaire et universitaire (AASU), il est envisagé de déconcentrer à l'échelon académique le recrutement et la nomination dans le corps (et par voie de conséquence, tous les actes qui en découlent : sorties du corps, détachements et sanctions disciplinaires) ainsi que la gestion des mutations intra-académiques de ces personnels. Dans ce schéma, ne resterait par conséquent de la compétence ministérielle que le mouvement inter- académique des AASU.

, *Personnels des bibliothèques*

La déconcentration du recrutement dans le corps des magasiniers spécialisés des bibliothèques sur les présidents et directeurs d'établissement public est actuellement à l'étude. En effet, le corps des magasiniers spécialisés est à ce jour le seul corps de l'éducation nationale classé en échelle 2 à faire l'objet d'un recrutement national.

, *Personnels ITRF*

Est actuellement à l'étude, sur le plan de la faisabilité juridique et technique, une décentralisation fonctionnelle sur les présidents et directeurs des EPCSCP de la gestion des personnels ITRF.

Le dispositif envisagé consisterait, dès lors que les EPCSCP n'ont pas, pour la quasi-totalité d'entre eux, les effectifs suffisants dans chacun des corps considérés pour constituer une CAP locale au sens du Conseil d'Etat (cf. avis rendus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 7 juin 1990 et le 30 mai 1996), à créer des services communs à plusieurs EPCSCP, agissant comme des centres de gestion spécifiquement chargés de la gestion des personnels ITRF, auprès desquels seraient créées des CAP locales.

, *Personnels ATOSS, ITRF et des bibliothèques*

Des projets de textes sont actuellement à l'étude afin de déconcentrer sur les directeurs d'établissement public national à caractère administratif les actes de gestion individuelle des personnels ATOSS, des personnels techniques de recherche et de formation et des personnels des bibliothèques affectés dans leur établissement, à l'instar des pouvoirs qui ont été délégués aux présidents et directeurs d'établissement public d'enseignement supérieur pour la gestion individuelle des personnels ITRF et des bibliothèques.

, *Agents non titulaires*

Sur le modèle de ce qui a été fait pour les personnels titulaires et stagiaires des corps mentionnés ci-dessus, un projet de texte actuellement à l'étude prévoit de déconcentrer sur les directeurs des établissements où ils sont affectés (EPA, EPCSCP) les actes de gestion individuelle des agents non titulaires qui ne nécessitent pas la consultation d'une CAP (congés de maladie, de maternité, etc...).

II - Personnels enseignants

S'agissant des projets de déconcentration, diverses mesures sont en préparation.

, *Pour les personnels du second degré, il est envisagé de déconcentrer les décisions de radiation des cadres en vue de l'admission à la retraite, de licenciement pour insuffisance professionnelle, de classement des professeurs agrégés ainsi que le détachement de droit destiné à permettre au*

fonctionnaire qui réussit un concours de la fonction publique d'effectuer le stage correspondant dans le corps d'accueil.

, S'agissant du recrutement des personnels handicapés, deux projets visent à simplifier et à améliorer le dispositif de recrutement ouvert par l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. D'une part, il est prévu de donner délégation de pouvoirs aux recteurs d'académie pour apprécier l'aptitude professionnelle des personnes handicapées recrutées dans ce cadre par contrat dans des emplois de personnels enseignants du second degré et de personnels d'éducation et, le cas échéant, pour procéder au renouvellement de leur contrat et à leur titularisation. D'autre part, il est envisagé de supprimer la commission nationale, de rendre parallèlement compétentes les commissions académiques quel que soit le taux d'incapacité reconnu par la COTOREP et de modifier la composition de ces commissions.

, Pour ce qui a trait à la situation des personnels en fonctions dans les collectivités d'outre-mer, un arrêté actuellement en cours de publication prévoit, sur le modèle des délégations de pouvoirs dans ces domaines aux recteurs d'académie, de donner délégation de pouvoirs du ministre aux vice-recteurs de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, des îles Wallis-et-Futuna et de Mayotte, en matière de gestion des personnels enseignants, d'éducation, d'information et d'orientation de l'enseignement du second degré. Pour ces collectivités sont aussi à l'étude des mesures d'adaptation de la réglementation notamment du fait de l'absence de CAP locale pour certains corps de personnels.

Deuxième partie : Réponses aux observations formulées par la Cour

Les développements qui suivent apportent des éléments de réponse ponctuels à certaines observations formulées par la Cour qui portent pour l'essentiel sur des thèmes qu'elle a évoqués lors de ses précédentes communications.

I - Le plan triennal pour le développement des technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement (TICE)

Illustrant la fragilité de la notion de "blocs de compétences" qui inspirait les lois de décentralisation de 1982 et 1983, la Cour estime que, dans le domaine de l'éducation, la question de la frontière entre les champs respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales se pose à propos du développement des TICE.

Lors de la mise en œuvre du plan triennal (1998-2000) pour les TICE lancé par le ministère, la Cour a en effet constaté que les conditions variables dans lesquelles les collectivités territoriales ont été mises à contribution témoignent de l'imprécision du partage des rôles entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'équipement des établissements

scolaires : le financement par le ministère de l'acquisition d'ordinateurs multimédias pour les écoles des communes les plus modestes est jugé contraire à la répartition des compétences résultant des lois de décentralisation, l'équipement des écoles étant normalement à la charge exclusive des communes.

Le partage de compétences entre l'Etat et les collectivités locales apparaît clairement dans la codification des dispositions législatives applicables au ministère chargé de l'Education nationale.

En application de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, la commune assure l'équipement et le fonctionnement des écoles. L'Etat n'a à sa charge que la rémunération des personnels enseignants (article L. 211-8). A la différence de l'enseignement secondaire pour lequel l'article L. 211-8,5 du code de l'éducation (article 14-II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983) impose à l'Etat la prise en charge des dépenses pédagogiques, aucune disposition législative comparable ne met à la charge de l'Etat des dépenses de matériel et d'équipement, y compris pédagogiques, dans le premier degré.

S'imputeront donc sur le budget communal, les dépenses liées à l'équipement et à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les écoles, le ministère ayant essentiellement un rôle d'impulsion pour favoriser la diffusion des technologies de l'information et de la communication en milieu scolaire.

Pour autant, rien n'empêche l'Etat de venir en aide aux écoles sous la forme de subventions. C'est bien l'objet du chapitre 37-83 qui prévoit une aide aux actions éducatives et innovantes, notamment l'achat de "petits équipements et matériels pédagogiques", la prise en charge de "frais d'organisation" et de "frais de déplacement".

En matière d'« informatique pédagogique –TICE », les crédits imputés sur ce chapitre ont essentiellement pour objet de contribuer au financement du plan de développement des TICE, en complément des collectivités qui ont en charge l'équipement et les conditions d'accès à l'Internet.

Dans la très grande majorité des cas, ils sont utilisés pour l'acquisition de produits multimédias, d'aide au développement de nouvelles pratiques pédagogiques. Ils permettent également de doter les relais pédagogiques (animateurs informatiques, conseillers pédagogiques,...) de l'équipement nécessaire à leur travail d'animation, d'impulsion et de suivi auprès des écoles et des enseignants.

Dans certains cas, les communes ne sont pas en mesure ou n'ont pas décidé d'assurer un minimum d'équipement de base et d'accès à l'Internet. Les crédits "TICE" donnent la possibilité aux responsables départementaux de l'éducation nationale d'assurer cet équipement de base indispensable afin d'éviter qu'il y ait des écoles où les élèves n'auraient pas accès aux techniques de l'information et de la communication.

Le cadre de mise en œuvre de cette disposition a été donné par courrier de la direction des affaires financières en date du 22 novembre 2000 qui prévoit notamment que "tout matériel informatique acheté directement par les inspections académiques (IA) sur le budget de l'Etat reste dans le patrimoine de l'Etat. Les matériels qui ont un caractère durable sont normalement inscrits à l'inventaire de l'IA dès que leur montant dépasse 250 francs hors taxe (conformément à la lettre du ministère des finances n°7901 du 28 janvier 1980 relative aux tenues d'inventaires). Ces matériels peuvent alors être remis en dotation aux collectivités par le biais d'une convention de mise à disposition".

II - La politique immobilière dans l'enseignement supérieur

A partir des analyses développées lors d'un récent contrôle portant sur le patrimoine immobilier universitaire, la Cour développe notamment deux points.

II-1. La dimension prospective : le schéma de services collectifs

La Cour évoque la mise en œuvre de la procédure de schémas de services collectifs dans le domaine de l'enseignement supérieur. Soulignant que le schéma devait s'articuler avec le plan Université du troisième millénaire (U3M), elle relève que ce dernier a été engagé sans bilan précis du plan "Université 2000" qui l'a précédé, ni inventaire global du patrimoine universitaire. De plus, elle regrette l'insuffisante articulation entre le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et les contrats de plan Etat-région (CPER), dont la conclusion a précédé la publication du schéma national.

S'agissant de la connaissance du patrimoine universitaire, l'administration centrale s'appuie fortement sur les établissements et sur les rectorats afin de développer son information en la matière : ainsi, une enquête annuelle sur les surfaces de chaque établissement permet d'apprécier les variations quantitatives de ce patrimoine et d'en connaître les causes (restructurations, extensions, locations, ventes...) ; en outre, dans le cadre des contrats quadriennaux, chaque établissement doit fournir un relevé détaillé de l'état de son patrimoine afin d'apprécier ses besoins en crédits de maintenance. Par conséquent, l'administration centrale dispose des éléments, à la fois quantitatifs et qualitatifs, sur l'état du patrimoine universitaire, dans la limite de ce que permettent à la fois l'autonomie des établissements et la déconcentration des procédures (programme technique de construction, contrôles administratif et budgétaire). C'est cette dernière qui explique et justifie le fait que les compétences techniques soient désormais situées dans les rectorats et non plus à l'administration centrale dont le rôle, conformément au décret de 1992 portant charte de déconcentration, consiste notamment à définir les grandes orientations de la politique d'implantation des formations universitaires et à évaluer l'exécution des CPER.

Par ailleurs, un bilan du plan U 2000 a bien été établi sous la forme d'un colloque organisé en décembre 1998 et a donné lieu à la publication d'un ouvrage¹²³ sur les grandes réalisations de ce plan. Toutefois, l'analyse exhaustive de ce plan n'a pas encore été conduite : l'enquête lancée fin 2001 auprès des Ingénieurs Régionaux de l'Équipement (IRE) pour recenser les opérations réalisées entre 1998 et 2000 n'est pas achevée.

Enfin, quant à l'articulation entre schéma de services collectifs et les CPER, le décalage entre la signature des CPER et la publication des schémas au Journal Officiel est avéré.

Même si les grandes orientations des schémas n'avaient pas encore été formalisées avant la signature des CPER, certaines d'entre elles ne pouvaient être complètement ignorées des négociateurs locaux, à commencer par les préfets de région. Ainsi, le ratio de 25 % des enveloppes des CPER consacré à la vie étudiante était connu et constituait bien l'un des objectifs à atteindre.

Les CPER ne sont pas complètement hétérodoxes par rapport aux principales préconisations des schémas qui ont d'ailleurs été expressément rappelées aux préfets de région à l'occasion de la révision à mi-parcours des CPER dans leur lettre de mandat. Par conséquent, les orientations majeures des schémas demeurent valables et leurs déclinaisons territoriales restent la référence en matière d'aménagement du territoire, à partir de laquelle pourront éventuellement s'élaborer les futurs CPER.

II-2. La gestion des opérations d'investissement

La Cour relève que les investissements immobiliers dans les universités posent de graves problèmes de gestion dans lesquels l'État et son organisation déconcentrée portent une part de responsabilité. La complexité des niveaux administratifs et des procédures alourdit le déroulement des opérations. D'une manière générale, la procédure d'expertise préalable à laquelle sont soumises les opérations d'investissement (définies dans une circulaire du 19 août 1994) est exagérément complexe et fait l'objet d'une intervention de l'administration centrale à la fois détaillée et de surcroît tardive, de telle sorte qu'elle n'est plus en mesure de mettre en cause l'agrément de l'opération.

S'agissant des compétences de l'administration centrale en matière d'expertise des dossiers de construction, elle n'exerce aucune mission de maîtrise d'ouvrage d'opérations immobilières, la maîtrise d'ouvrage ayant fait l'objet dès 1995 d'une large déconcentration.

S'agissant de la procédure d'expertise, chaque service de l'administration centrale reste, il est vrai, compétent, dans un secteur

123) Ville – Architecture – Université – Réalisations du schéma Université 2000 (219 pages – Editions Le Moniteur).

particulier : par exemple, la direction de l'enseignement supérieur pour les habilitations des nouveaux départements d'IUT ou pour l'aménagement des espaces de documentation ; de même, les directions de la recherche et de la technologie sont respectivement compétentes pour les locaux hébergeant des équipes de recherche et les aspects liés aux transferts de technologie. Le rôle de la direction de la programmation et du développement a consisté précisément à s'appuyer sur cette spécialisation, en recueillant l'avis des directions compétentes, de façon à pouvoir donner un agrément sur le projet immobilier replacé dans une perspective pédagogique et de recherche validée dans un cadrage national qui lui est propre.

Si les délais des agréments sont parfois longs en raison de la complexité du dossier et de la nécessité d'obtenir l'avis favorable de tous les acteurs concernés, pour autant, ils n'ont jamais retardé le début des travaux grâce aux contacts étroits existant entre l'administration centrale et le réseau des IRE qui appellent, lorsque c'est nécessaire, l'attention sur l'urgence qui s'attache à telle ou telle opération.

Le CIADT du 13 décembre 2002 a décidé de procéder à la déconcentration des décisions d'agrément des projets immobiliers au niveau des préfets de région après consultation des recteurs. Cette déconcentration se justifie à la fois par le fait que l'Etat a déjà validé chaque projet, dans son principe, lors de la signature du CPER par le préfet de région, mais aussi par le fait que l'échelon déconcentré est le niveau le plus opérationnel pour connaître des détails techniques de chaque opération et suivre son déroulement.

La mise en œuvre de cette mesure sera ainsi l'occasion de préciser à nouveau le rôle de chacun des partenaires. De même, la suppression, dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale, de la mention des "constructions" dans l'intitulé de la sous-direction des constructions et du développement régional, transférée de la DPD à la DES, ainsi que de ceux de ses bureaux (le bureau des constructions devenant celui du financement des politiques immobilières) vise également à clarifier les missions.

S'agissant du traitement administratif et comptable des opérations, il est logique, du fait de la déconcentration de l'exécution des CPER, que la "chaîne comptable de traitement des opérations d'investissement" connaisse une rupture entre les "bureaux ministériels" et les "utilisateurs finaux". Les opérations immobilières ne sont en effet individualisées qu'au niveau du préfet de région, le ministère ayant pour rôle d'effectuer des délégations d'autorisation de programme globales à partir d'une programmation indicative élaborée par les services déconcentrés.

Il est vrai qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas d'instrument centralisé de suivi des opérations en raison du contexte fortement déconcentré de la procédure des CPER, pilotée dans chaque région par les SGAR. Le travail de suivi de l'échelon central repose donc sur les informations fournies par les

recteurs (par le biais des Ingénieurs Régionaux de l'Équipement - IRE placés auprès d'eux) et par les préfets de région.

La déconcentration des procédures, évoquée supra, permettra à l'administration centrale de se consacrer pleinement à sa mission essentielle d'évaluation de l'état d'avancement des CPER, tant du point de vue financier que qualitatif, afin d'en dresser un bilan permettant de préparer dans de bonnes conditions les éventuels futurs CPER. Cette évaluation sera facilitée par la prochaine mise en place d'une application informatique dénommée "BABEL", partagée entre l'administration centrale et les SGAR et renseignée par les IRE au fur et à mesure de l'avancement des opérations.

III - La contractualisation entre l'administration centrale et les académies

La Cour a examiné la politique générale de contractualisation avec les services académiques, relancée en 1998 à la suite de l'expérimentation des "contrats de services". Elle souligne la lenteur de la procédure mise en œuvre, la qualité inégale des projets académiques élaborés par les académies et estime que "le contenu des contrats illustre une démarche complexe dont il est difficile d'évaluer l'efficacité opérationnelle".

Il est nécessaire de rappeler que le véritable enjeu de la démarche de contractualisation n'est pas la signature d'un contrat entre l'administration centrale et le rectorat mais bien la définition d'un projet académique et l'articulation entre une approche spécifique à chaque académie et le pilotage de l'ensemble des académies.

Ainsi, la notion de projet académique est-elle au cœur de la démarche de contractualisation.

L'apport essentiel de la démarche de contractualisation est de tirer les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration et, donc, de faire émerger l'académie comme un niveau stratégique de pilotage du système éducatif : la production de nombreux documents propres à chaque académie, en particulier émanant de la direction de la programmation et du développement (DPD), permet à l'administration centrale comme aux académies elles-mêmes de construire une vision objectivée et partagée de chaque académie.

La notion de projet académique, dont la responsabilité et l'élaboration ont été confiées au recteur et à son équipe, installe progressivement une culture stratégique au sein des équipes de direction académique et fait de l'académie un acteur de son développement. Même si c'est avec des degrés de maturité différents (seule la moitié des académies a conclu à ce jour "un contrat"), cet effet s'observe dans la totalité des académies et l'idée en est maintenant unanimement admise. En l'incarnant dans des outils, une démarche, une dynamique, la contractualisation a très certainement accéléré et accompagné l'accroissement de la responsabilité

confiée aux autorités académiques dans la conduite des politiques éducatives.

La contractualisation ne consiste pas en un mode nouveau d'allocation des moyens. Elle a pour objectif d'amener chaque académie, en fonction de sa situation, de son contexte, de ses spécificités à définir ce que signifient pour elle les objectifs nationaux de politique éducative (accueil, "réussite" scolaire, niveaux atteints par les élèves) et les moyens d'y parvenir.

La démarche prend acte de ce qu'il n'existe pas de relation simple et linéaire entre les moyens budgétaires mis en œuvre et les résultats atteints.

L'esprit de la démarche de contractualisation consiste à renforcer une culture de pilotage stratégique : définir des objectifs, des indicateurs pour mesurer les évolutions et les résultats atteints et élaborer un plan d'actions pour atteindre ces objectifs.

Le rôle de pilotage de l'administration centrale consiste à organiser la démarche, à lui apporter l'outillage nécessaire (indicateurs généraux d'aide au diagnostic...), à apporter à chaque académie l'expertise et les analyses de chaque direction dans le domaine d'action considéré, à proposer à chaque académie les soutiens qui permettront au projet académique d'être mis en œuvre.

La démarche de contractualisation apporte, de manière encore peu visible mais profonde, des transformations dans les modes de fonctionnement de l'administration centrale et dans les relations des directions entre elles et avec les académies. En invitant les différentes directions à partager une analyse commune sur chaque académie, éclairée par les avis des correspondants académiques des inspections générales, en les conduisant à apporter une réponse commune et coordonnée aux demandes d'accompagnement de leur projet présentées par les académies, la démarche de contractualisation permet aux directions d'enrichir l'approche sectorielle, qui est naturellement la leur à raison des compétences qui leurs sont confiées, par une approche territoriale de mise en cohérence de l'ensemble de la politique éducative. Ces changements, qui sont des changements culturels profonds, sont lents mais bien amorcés.

Enfin et surtout, la démarche de contractualisation et de projet inscrit le pilotage académique dans une perspective pluriannuelle. Cette pluri-annualité s'analyse non pas en termes d'engagements pluriannuels sur les moyens, mais en termes de continuité des objectifs poursuivis et, année après année, des résultats atteints.

Ainsi, même si c'est de manière encore modeste, pragmatique, peut-être fragile, la démarche de contractualisation s'inscrit dans une conception du pilotage par les objectifs qui paraît bien devoir être la conception du pilotage à retenir dans un contexte de forte déconcentration.

Quel que soit le sort réservé au formalisme de la procédure (contrats signés), la contractualisation vise à approfondir et consolider les deux apports stratégiques essentiels :

- la notion de projet stratégique pour les académies, visant à traduire sur un territoire les enjeux de la politique éducative nationale ;*
- la transformation progressive de l'administration centrale, visant à lui donner un rôle de pilotage et à décloisonner ses directions.*

IV - La démarche de contrôle de gestion

Parmi les initiatives prises par le ministère pour développer le contrôle de gestion, la Cour relève la création, au titre de la loi de finances pour 2001, de 30 emplois budgétaires destinés au recrutement d'un contrôleur de gestion dans chaque académie. Elle souligne cependant que les contrôleurs de gestion ont été nommés dans les académies en 2001 sans que soit préalablement définie leur mission et que la plupart d'entre eux ont été depuis affectés à d'autres tâches.

Dans le contexte instauré par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la création d'un réseau de contrôleurs de gestion académiques marque l'importance attachée conjointement par l'administration centrale et les services déconcentrés au développement et à la généralisation du contrôle de gestion. La création d'emplois dès le budget 2001 témoigne de la capacité d'adaptation de l'administration centrale à ce nouveau contexte.

S'agissant du niveau de recrutement des contrôleurs de gestion, le domaine de compétence des "ingénieurs de recherche" ne se limitait pas au conseil des recteurs en matière d'organisation des services et de rationalisation des méthodes mais s'étendait plus généralement à l'aide au recteur et au secrétaire général en matière de pilotage. C'est d'ailleurs bien cette fonction qu'assument aujourd'hui les contrôleurs de gestion des académies les plus avancées.

Il est vrai, cependant, que le métier de contrôleur de gestion n'existe pas dans la fonction publique et que le recrutement peut se heurter à des difficultés. A cet égard, des possibilités sont offertes par des formations adaptées des personnels recrutés ou affectés par mouvement interne sur ces emplois.

S'agissant des fonctions qui leur seront confiées, l'objectif assigné à la constitution et à l'animation d'un tel réseau, est d'aider ses membres, par tous moyens disponibles (réunions et séminaires, échanges, mutualisation, formations,...) à se préparer à rendre efficacement les services attendus d'eux au fur et à mesure que leurs missions se préciseront, sous l'effet conjoint de l'avancement de la réflexion interministérielle sur la question et de la définition ministérielle des programmes et des attentes des échelons administratifs concernés.

*REPONSE DU MINISTRE DELEGUE AU BUDGET ET A LA REFORME
BUDGETAIRE*

L'ensemble des éléments exposés ci-après s'inscrit notamment dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme. Elle indique en particulier que la réforme de l'Etat repose sur quatre chantiers dont celui de la réforme budgétaire.

L'engagement de la modernisation financière de l'Etat dans tous les ministères avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances devrait contribuer à la déconcentration de la gestion publique et de l'action de l'Etat. En effet, la globalisation des crédits au niveau territorial par la déclinaison des programmes en « budgets opérationnels de programme » et la responsabilisation des gestionnaires locaux au travers d'un dialogue de gestion rénové entre les administrations centrales et les services déconcentrés donneront une autonomie de gestion accrue aux acteurs locaux et une meilleure adaptation des politiques nationales à la diversité des territoires.

Par ailleurs, les chantiers actuellement en cours devraient donner des outils pour faciliter la gestion déconcentrée des crédits, son pilotage et son suivi. La mise en place d'une application budgétaire et comptable commune aux services centraux et déconcentrés et d'une nomenclature par nature et par destination permettront de mieux identifier et de mieux suivre les dépenses déconcentrées.

L'organisation d'une procédure budgétaire au niveau déconcentré pour élaborer les projets de budgets opérationnels de programme et le développement du pilotage par objectifs entre les administrations centrales et les services déconcentrés favoriseront la prise en compte de la dimension territoriale dans la programmation budgétaire des moyens et des objectifs.

Enfin, le réexamen de la chaîne de la dépense, la mise en œuvre de la procédure nouvelle de mandat de gestion, la simplification de la délégation interservices, la globalisation des crédits, la déclinaison au niveau territorial des projets coordonnés de politique interministérielle permettront de rationaliser et de coordonner la gestion ministérielle et interministérielle des services déconcentrés.

Les annexes ci-jointes développent ces points qui forment autant d'atouts pour que la réforme budgétaire constitue un élément essentiel de la relance de la déconcentration de la gestion publique et de l'action de l'Etat.

Annexe 1

L'état des services, des compétences et des crédits déconcentrés

Dans cette première partie du rapport, la Cour examine trois thèmes relatifs à l'organisation et l'environnement institutionnel des services déconcentrés, à la déconcentration des compétences et des crédits et à la dépense locale de l'Etat.

L'organisation et l'environnement institutionnel des services déconcentrés (chapitre I, I)

En ce qui concerne l'organisation, il est rappelé de façon liminaire que certains services déconcentrés disposent de circonscriptions et de structures administratives et ordonnatrices propres (Chancellerie – judiciaire – pénitentiaire - DPJJ ; Défense) ce qui rend plus difficile un exercice de coordination de la déconcentration.

S'agissant de l'environnement institutionnel des services déconcentrés, la Cour souligne que les interventions de l'Union européenne ont imposé à ces services des charges nouvelles. Elle évoque la nécessité d'un pilotage régional des programmes et un élargissement des responsabilités des SGAR et cite la circulaire du 12 mai 1998 qui s'est efforcée de préciser l'organisation souhaitable des SGAR.

En septembre 2002, les trésoriers-payeurs généraux ont présenté une offre de service du Trésor public à destination des préfets de région autorité de gestion et de paiement des programmes régionalisés d'objectif 1 et 2.

Cette offre qui se décline en deux axes, appui à l'autorité de gestion et délégation de l'autorité de paiement, a donné lieu à la rédaction de protocoles dans 22 régions. Elle décharge le préfet de région de certaines missions pour l'exercice desquelles le trésorier-payeur général dispose des compétences comptables et financières adéquates.

Elle libère les services préfectoraux qui peuvent se concentrer sur leurs missions d'animation et de gestion des programmes. L'Etat conserve ainsi la maîtrise de l'exécution des programmes européens dont il reste responsable devant la Commission européenne quel que soit le mode de gestion qu'il choisisse.

La simplification de la nomenclature juridique et l'identification des dépenses déconcentrées sur des articles spécifiques (chapitre I, II)

En ce qui concerne la déconcentration des crédits, la Cour souligne que l'analyse de la déconcentration des crédits par titre, effectuée à partir des dépenses exécutées au terme de l'exercice 2001, a été rendue très délicate par la nomenclature budgétaire en vigueur qui ne distingue pas systématiquement les crédits selon la déconcentration de la décision.

La nomenclature juridique, à laquelle la Cour fait référence, a pour objet principal de permettre une présentation du budget par nature de charges ou par destination. Les ministères, titres et chapitres, qui la composent, servent de supports à l'autorisation budgétaire alors que les articles et les paragraphes, qui constituent une déclinaison réglementaire des chapitres, désignent, le plus souvent, les services et les natures de dépense.

La nomenclature juridique, qui se décline, pour les articles budgétaires, en une nomenclature de prévision utilisée pour les engagements et les délégations, et une nomenclature d'exécution utilisée pour les ordonnancements, est élaborée chaque année par la direction du budget en liaison avec les ministères, dans le cadre d'une démarche de simplification de la nomenclature.

Cette démarche de simplification, qui vise à réduire le nombre de chapitres et à regrouper les crédits correspondant à une même politique publique sur un nombre réduit de lignes budgétaires, ne fait cependant pas obstacle à un enrichissement de la nomenclature au niveau des chapitres ou des articles par les ministères.

Ainsi, la direction du budget invite les ministères, depuis plusieurs années déjà, pour chaque projet de loi de finances, à distinguer, sur des chapitres ou des articles spécifiques, les crédits déconcentrés et les crédits non déconcentrés.

Il est cependant apparu rapidement que cette distinction ne pouvait pas être opérée au niveau des chapitres sauf à devoir en multiplier le nombre et à risquer ainsi un alourdissement préjudiciable de l'exécution budgétaire. C'est la raison pour laquelle les circulaires budgétaires demandent désormais aux ministères d'identifier les dépenses déconcentrées sur des articles spécifiques.

Nonobstant cette contrainte moins importante pour les ministères, la direction du budget constate que certains services n'intègrent pas systématiquement la distinction « dépenses déconcentrées-dépenses non déconcentrées » dans leur nomenclature de prévision, d'où une difficulté pour évaluer, à partir de celle-ci, le niveau de déconcentration des crédits.

Cette difficulté est cependant imputable aux pratiques diverses des ministères en la matière et non à la nomenclature elle-même. La direction du budget ne peut donc que souscrire à la remarque de la Cour relative à l'absence d'utilisation homogène de la nomenclature par les ministères, voire au sein d'un même ministère.

La Cour souligne également que les recommandations de la direction du budget quant à l'identification des crédits déconcentrés n'ont pas été reprises dans la circulaire du 6 janvier 2000 relative à la préparation du PLF 2001 sous forme d'agrégats budgétaire, ni dans les suivantes.

Il convient de préciser que la nomenclature par agrégat, introduite dans le budget pour 1997, sert uniquement à la présentation du budget (bleus budgétaires) et au débat budgétaire. Elle tend à développer une plus grande lisibilité des politiques publiques, de leurs coûts et de leurs résultats. Dans un grand nombre de cas, les agrégats correspondent aux grandes missions des ministères.

Cette nomenclature spécifique, qui est orientée vers les résultats, ne constitue pas le meilleur outil pour mesurer la déconcentration des crédits. C'est la raison pour laquelle, il a été décidé de ne plus demander aux ministères de distinguer, dans les agrégats, les crédits selon ce critère. Cette distinction a toutefois été maintenue dans les circulaires relatives à la préparation des projets de loi de finances dans le cadre de la nomenclature prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En ce qui concerne l'évaluation de la déconcentration effective des crédits à partir des documents d'exécution, il convient de signaler que, depuis l'exercice 2000, les « verts budgétaires » mentionnent pour tous les chapitres budgétaires des titres III et IV, le montant des crédits ayant fait l'objet d'un engagement par l'administration centrale et le montant des crédits ayant fait l'objet d'une délégation.

Pour les dépenses en capital, ces mêmes documents indiquent de manière distincte le montant des autorisations de programme affectées au niveau central et le montant des autorisations de programme afférentes à des investissements déconcentrés. En revanche, les « verts budgétaires » ne fournissent aucune ventilation des crédits de paiement selon qu'ils se rattachent à des autorisations de programme engagées au niveau central ou au niveau local.

Les éléments qui précèdent confirment les difficultés rencontrées à l'heure actuelle pour identifier les crédits selon le niveau d'exécution de la dépense en raison, principalement, de la réticence de certains ministères à adapter la nomenclature budgétaire à cette fin.

La généralisation de l'application budgétaire et comptable ACCORD, qui intègre des fonctionnalités de gestion élaborées, devrait remédier à ces insuffisances en permettant aux ordonnateurs, aux contrôleurs financiers et aux comptables, d'obtenir des restitutions adaptées à toute requête standard ou spécifique.

Par ailleurs, la loi organique relative aux lois de finances devrait rendre caducs certains besoins actuellement retracés par les nomenclatures budgétaires comme l'identification en prévision des dotations déconcentrées actuellement retracée au niveau des chapitres ou articles de la nomenclature de prévision afin de suivre la déconcentration de l'action de l'Etat. En effet, la prise en compte de ce besoin sera directement dépendante de l'identification des budgets opérationnels de programme (BOP) en prévision et du suivi de leurs dépenses en exécution.

Les dépenses locales de l'Etat : le développement de la procédure de la dépense sans ordonnancement préalable (chapitre I, III)

En ce qui concerne les constatations de la Cour relatives aux différentes dimensions et catégories de la dépense locale de l'Etat, celles relatives à l'évaluation de la dépense globale de l'Etat dans la circonscription régionale appellent certaines précisions.

S'agissant du recours croissant de plusieurs services déconcentrés à des organismes payeurs sur lesquels ils disposent d'un droit de tirage, et du contournement du circuit classique du paiement de la dépense par les trésoriers payeurs généraux qui en résulte, il convient de préciser que la direction générale de la comptabilité publique, attentive à cette évolution, a favorisé le développement de la procédure de la dépense sans ordonnancement préalable.

Cette procédure permet en effet de répondre aux attentes des ministères qui souhaitent mettre en place des circuits rapides de paiement des dépenses tout en conservant la rigueur nécessaire dans le contrôle de celles-ci. Elle a été mise en œuvre pour le paiement des aides à l'apprentissage, TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) et Adultes-relais.

Annexe 2

La gestion ministérielle des services déconcentrés

Dans cette partie, la Cour analyse quatre thèmes portant respectivement sur l'adaptation des administrations centrales à leur mission de pilotage des services déconcentrés, la définition des objectifs des services déconcentrés, la répartition des moyens des services déconcentrés et les systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés.

Les budgets opérationnels de programme devraient favoriser la déconcentration de la gestion des programmes au sens de la LOLF (chapitre II, 2)

En ce qui concerne la définition des objectifs assignés aux services déconcentrés, la Cour souligne que les futurs programmes doivent permettre aux services centraux et déconcentrés de développer un véritable dialogue de gestion tant pour la définition des objectifs que pour la formulation des indicateurs y afférents et des résultats de gestion attendus.

Sans préjuger de l'impact des futurs programmes prévus par la LOLF sur les relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considère que seuls les programmes, qui constituent le niveau de spécialisation des crédits, permettront de rendre lisibles les politiques de l'Etat en termes de finalités, d'objectifs et de résultats et d'identifier les

acteurs responsables de leur exécution. Ils apparaissent donc bien comme un outil de dialogue budgétaire et de performance entre les différents niveaux hiérarchiques.

Ces programmes, qui ont pour objet de recueillir l'autorisation parlementaire sur des objectifs généraux, seront, pour leur part, structurés en actions qui identifieront des services collectifs rendus à des usagers, des buts de politiques d'intervention ou des fonctions exercées. Dans ce cadre, les budgets opérationnels de programme, doivent permettre de concrétiser, le cas échéant dans un contexte territorial, les objectifs généraux ci-dessus mentionnés.

Cela étant, si la responsabilisation des gestionnaires suppose une appropriation au plan local des objectifs généraux des programmes, et donc une adaptation du programme national au cas de chaque « BOP » sous la responsabilité de l'autorité déconcentrée, il ne peut pas y avoir une transcription uniforme des éléments fondamentaux du programme dans les « BOP » mais une nécessaire reformulation de ceux-ci en fonction d'un contexte qu'un pilote local valide et assume.

A cet égard, il convient de souligner que le « BOP » sera un vrai budget au sens de la LOLF et non une simple enveloppe de crédits supportant les engagements et les paiements des services gestionnaires. Il comportera en effet une programmation d'actions et de moyens accompagnée d'objectifs et d'indicateurs de résultats.

Compte tenu de cette analyse, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne peut que souscrire à la conclusion de la Cour quant au caractère structurant des programmes et des « BOP » pour la définition et la hiérarchisation des orientations des ministères et pour la production d'indicateurs d'évaluation des résultats. Par ailleurs, il apparaît clairement que ces dispositifs peuvent constituer des supports efficaces au développement d'un véritable dialogue de gestion entre services centraux et déconcentrés et à la mise en place de démarches de contractualisation des objectifs.

La répartition des moyens alloués aux services déconcentrés : la LOLF devrait favoriser la globalisation des crédits au niveau déconcentré au travers des BOP qui seront de véritables budgets locaux (chapitre II, 3)

En ce qui concerne la répartition des moyens alloués aux services déconcentrés, la Cour souligne que la perspective de l'évaluation de la performance ouverte par la loi organique devrait, d'une part, aboutir à une harmonisation des méthodes et des procédures d'affectation des moyens, notamment de personnels, au regard des objectifs des politiques publiques et des indicateurs associés et, d'autre part, conforter le processus de globalisation des crédits de fonctionnement dont le développement a été freiné par l'éparpillement des crédits dans de multiples chapitres, articles et paragraphes de la nomenclature.

Actuellement, le circuit d'allocation des ressources vers les différents services gestionnaires s'appuie sur trois critères principaux que sont la nature des dépenses (dépenses ordinaires et dépenses en capital), le niveau d'administration des services attributaires des crédits (services centraux ou déconcentrés) et le degré de maîtrise des administrations centrales sur la décision (délégations de crédits ou de crédits de paiement, notification d'autorisations de programme affectées ou délégation d'autorisations de programme globales).

Ce système n'est pas homogène pour toutes les dépenses et tous les gestionnaires. Il aboutit à un cadre de gestion découpé et rigide qui encadre fortement la consommation des crédits, notamment pour les NAPA, sans pour autant apporter d'informations utiles sur les actions menées, ni les résultats obtenus. Ce dispositif laisse en définitive assez peu de place à une discussion entre services centraux et déconcentrés sur l'adéquation des moyens aux objectifs fixés, même si cette affirmation doit être nuancée compte tenu de la grande diversité des situations.

Sur ce point, les modifications contenues dans la LOLF, qui visent à développer la liberté d'action des services gestionnaires et le suivi et l'évaluation de la performance, sont de nature à inciter fortement à une rénovation du dialogue de gestion entre services centraux et services déconcentrés et à modifier de manière sensible les pratiques actuelles en matière d'allocation de ressources.

A cet égard, il convient de noter que la structuration des programmes ou des budgets opérationnels de programme en actions ou sous actions, et la nécessité de pouvoir identifier le coût de chacune d'elles, favorisent également une allocation plus fine des moyens et des ressources au regard des objectifs fixés et des résultats attendus pour chacune d'elles.

Outre l'adaptation des méthodes d'allocation des ressources, il convient de souligner que la LOLF conforte le processus de globalisation des crédits en octroyant aux gestionnaires, notamment aux services déconcentrés, un cadre de gestion plus large et plus flexible sous réserve cependant du respect du principe de la fongibilité asymétrique.

La modification nécessaire du circuit d'allocation des ressources doit donc s'appuyer sur une structure fonctionnelle, assurer une réelle fongibilité dans le cadre d'un processus de globalisation des crédits et encadrer la souplesse de gestion par une capacité de rappel des objectifs fixés. Telles pourraient être les orientations d'un pilotage à mettre en œuvre par les administrations centrales.

Les systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés (chapitre II, 4)

En ce qui concerne les systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

partage l'analyse de la Cour sur les insuffisances des applications informatiques actuelles et sur la nécessité de disposer avec l'application ACCORD d'un outil commun à tous les acteurs de la chaîne de la dépense permettant de renseigner plusieurs axes d'analyse pour un même acte de la dépense.

Certains points développés par la Cour concernant l'infocentre INDIA et l'application NDL doivent cependant être complétés ou nuancés.

Fin mai 2003, l'infocentre INDIA mettait à disposition de ses utilisateurs 105 requêtes prédéfinies restituant les données de NDL auxquelles s'ajouteront prochainement 57 restitutions ACCORD et 15 restitutions PRESAGE. Le développement d'une deuxième vague de restitutions ACCORD dans INDIA est prévu au second semestre 2003. Le nombre d'utilisateurs potentiels de l'infocentre INDIA passera alors de 850 à 4 500.

S'agissant des temps de réponses trop longs relevés par la Cour, il ressort des informations de direction générale de la comptabilité publique que 60 % des requêtes prédéfinies connaissent un temps de réponse inférieur à la minute. Bien entendu, ce temps de réponse peut s'avérer plus long pour les requêtes complexes ou portant sur une volumétrie de données importante. En tout état de cause, la mise en œuvre de nouveaux outils pour le traitement des requêtes permettra de garantir des temps de réponse corrects aux nouveaux utilisateurs de l'application.

En ce qui concerne l'absence de fonctionnalités de contrôle de gestion dans l'application NDL, il convient de souligner que NDL a pour vocation première de permettre l'exécution de la dépense au niveau déconcentré, de tenir les différentes comptabilités auxiliaires et d'alimenter la comptabilité générale de l'Etat.

Si l'application NDL met à disposition de ses utilisateurs des outils d'aide à la gestion (suivi des opérations d'investissement, des créances et des régies, gestion des oppositions et comptabilité interne des ordonnateurs), elle ne fournit pas aux ordonnateurs un outil unique de contrôle de gestion. Cette situation a donc conduit les services gestionnaires à développer leurs propres application afin de répondre à des besoins souvent très spécifiques.

Sur l'absence préjudiciable d'une comptabilité analytique et de gestion articulée à la comptabilité générale, les objectifs fixés par la LOLF en la matière imposent de procéder à une adaptation du dispositif et des nomenclatures actuels afin de permettre une analyse des coûts des actions engagées dans le cadre des programmes.

A cet égard, la transparence et la visibilité du coût d'une action posent la question des conditions de la ventilation des dépenses, telles que les dépenses de personnel, entre les actions d'un même programme, a fortiori

lorsque tous les moyens qui concourent à la réalisation d'une politique ne sont pas regroupés au sein d'un même programme.

Tel sera le cas lorsqu'il sera nécessaire de recourir à des programmes comprenant des services polyvalents exécutant plusieurs politiques aux finalités distinctes ou des programmes de fonctions support correspondant à des fonctions de gestion de moyens ne pouvant pas être réparties a priori. Les programmes incluant des services ou des fonctions de cette nature devront en tout état de cause faire l'objet d'une segmentation par politique ou d'un retraitement ex post dans le cadre d'une analyse des coûts complets.

Quoi qu'il en soit, la présentation prévue par la LOLF, à l'appui des projets de lois de finances, de projets annuels de performances précisant notamment « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié », ne peut que renforcer le besoin d'instruments d'évaluation de la performance des ministères qui sont sans doute insuffisants à ce jour. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse de la Cour sur ce point.

Sur la relance de la contractualisation dans les programmes pluriannuels de modernisation (Chapitre II, II, b), la Cour évoque le contrat d'objectifs et de moyens signé entre la direction du budget et la DGI. Il est précisé à la Cour que la direction générale de la comptabilité publique est désormais dans une même démarche. En 2003, elle a signé avec la direction du budget un contrat pluriannuel de performances.

Annexe 3

La gestion interministérielle locale des services déconcentrés

Dans cette troisième partie, la Cour aborde trois thèmes distincts que sont le rôle du préfet représentant des ministres, les formes locales de la coopération interministérielle et la mise en œuvre locale des politiques et des gestions interministérielles.

Les développements consacrés au rôle du préfet en qualité d'animateur du réseau des services déconcentrés au chapitre III – I – A ainsi qu'à l'organisation d'ensemble des préfectures et des services déconcentrés, n'appellent pas d'observations particulières de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

***L'organisation d'ensemble des préfectures et des services déconcentrés
(chapitre III, 1) : la structuration en programmes et en budgets
opérationnels de programmes encourage la réorganisation des services
déconcentrés***

Sur ce point, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'avis porté par la Cour sur la nécessité d'une révision des modes actuels d'organisation des services locaux de l'Etat compte tenu des perspectives de réduction de leurs champs de compétences et de la définition de programmes ministériels cohérents dans le cadre de la LOLF. La mise en place des budgets opérationnels de programme au niveau déconcentré devrait être une opportunité pour la réorganisation des services déconcentrés.

***Les formes locales de coopération interministérielle (chapitre III, 2) : les
délégations interservices***

En ce qui concerne les formes locales de coopération interministérielle, et plus particulièrement les dispositifs destinés à favoriser le décroisement des ministères, la Cour indique que l'évaluation des délégations interservices expérimentées dans plusieurs départements a fait apparaître des difficultés liées notamment au maintien d'un lien direct entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

Il convient de rappeler que les délégations interservices, instaurées par les décrets n° 99-895 et n° 99-896 du 20 octobre 1999 visent à faciliter au niveau local la mise en œuvre des politiques interministérielles de l'Etat en favorisant la coopération administrative entre les services déconcentrés concernés. La création d'une DIS relève de l'initiative du préfet qui fixe par arrêté les attributions de la délégation, les moyens mis à sa disposition et les modalités d'évaluation de celle-ci.

Le cadre d'expérimentation fixé par la circulaire du 7 février 2002 a prévu deux modalités de mise en œuvre distinctes : une délégation de signature limitée aux actes juridiques nécessaires à la mise en œuvre des actions relevant de la DIS ou une délégation de signature portant sur l'ensemble des crédits à mettre en œuvre au titre de la politique concernée.

Une évaluation des DIS mises en œuvre a été effectuée au mois de mars 2003 avec l'ensemble des services concernés et le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Si ce dernier considère que la DIS est une procédure lourde à mettre en œuvre en raison de la nécessité d'obtenir l'accord des administrations centrales, il ressort de l'évaluation et du « sondage » effectué à cette occasion auprès des trésoriers payeurs généraux concernés que cette affirmation doit être nuancée.

Les difficultés recensées sont liées essentiellement aux nouvelles méthodes de travail et de communication induites par ce nouveau dispositif même si la question de l'accord préalable des administrations centrales se

pose lorsque le délégué doit être désigné en qualité d'ordonnateur secondaire délégué, et uniquement dans cette hypothèse.

L'évaluation effectuée a cependant mis en évidence que le bon fonctionnement d'une DIS n'impose pas que le délégué soit systématiquement désigné en qualité d'ordonnateur secondaire délégué (OSD). En effet, outre le fait que la désignation d'un OSD n'est pas justifiée pour une DIS ayant un budget très modeste, la multiplication des OSD pourrait conduire à un morcellement préjudiciable de cette fonction.

La réflexion menée sur les outils de la mutualisation et de l'interministérialité dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale a conduit à envisager une modification de la procédure applicable aux DIS afin d'en faciliter la mise en œuvre au niveau déconcentré et d'en assouplir le fonctionnement.

L'adaptation des textes relatifs aux DIS qui a été retenue vise à simplifier les modalités de désignation du délégué ayant la qualité d'OSD. Ainsi, lorsque le périmètre d'une DIS a fait l'objet d'un accord préalable des ministres concernés au niveau national, la désignation du délégué en qualité d'OSD peut intervenir sans que le préfet soit tenu de recueillir l'accord des ministres concernés. Lorsque la création d'une DIS avec OSD ne relève pas de la catégorie des DIS dont le périmètre a été prédéterminé au niveau national, la désignation du délégué peut intervenir au terme d'un délai de deux mois si les ministres concernés n'ont pas formulé d'objections dans ce délai.

Cette modification assouplit les conditions de création des DIS avec OSD par les préfets sans supprimer l'accord préalable des ordonnateurs principaux, ce qui permet d'éviter une dilution de la logique de responsabilité et de compte-rendu par programme qui serait peu compatible avec l'esprit de la LOLF. Enfin, il convient de rappeler que dans le cas où une DIS ne prévoit pas de fonction d'ordonnancement des crédits au profit du délégué, le préfet peut procéder à sa création sans aucune autorisation préalable.

Dans le cadre de la coopération interministérielle locale, il convient également de souligner le rôle de plus en plus important des préfets coordonnateurs de massifs et des préfets disposant de compétences interdépartementale ou interrégionales.

L'articulation de la logique de la LOLF et de la gestion interministérielle locale (chapitre III, 2)

En ce qui concerne l'articulation de la logique de la LOLF et de la gestion interministérielle locale, la Cour indique que la cohérence des deux démarches suscitent des interrogations et des débats. Ces questions ont été abordées dans le cadre du comité de pilotage de la LOLF qui s'est réuni le 6 juin et qui a validé une note d'orientation sur la LOLF et l'interministérialité

qui présente des modalités pour la coordination et la conduite des politiques interministérielles dans le cadre de la LOLF. Sur la base de cette note d'orientation validée par les directions des affaires financières des ministères, les remarques de la Cour appellent les commentaires suivants.

En premier lieu, il convient de souligner que la question de la coordination interministérielle des politiques publiques dépasse largement le sujet des seules procédures financières. Dès lors, si l'on ne peut tout attendre de la loi organique relative aux lois de finances pour traiter de la question de l'interministérialité, il apparaît que celle-ci fixe cependant un cadre budgétaire mieux approprié à la prise en compte des politiques interministérielles. La logique de résultat et de performance et la structuration des programmes ministériels par finalité incitent en effet à la prise en compte d'objectifs ou de politiques publiques dont le périmètre peut dépasser les frontières ministérielles.

Nonobstant le caractère ministériel des programmes et la limitation des procédures de transferts de crédits en cours de gestion, il apparaît que la LOLF favorise, notamment par la prise en compte des objectifs des politiques, la dimension interministérielle de l'action de l'Etat. Selon le degré d'interministérialité des politiques en cause, celles-ci peuvent donner lieu à un simple pilotage coordonné par un chef de file ou à une gestion commune des moyens conduisant à la création d'une autorité commune.

L'interministérialité pourra s'exercer par une coordination des objectifs interministériels au niveau national comme au niveau déconcentré, par des procédures de chef de file, par des réorganisations de services au niveau central comme au niveau déconcentré, par la coordination des budgets opérationnels de programme au niveau territorial et par la mise en œuvre de délégations interservices.

Cas 1 : le pilotage coordonné de politiques interministérielles : une procédure de chef de file ministériel et l'élaboration de projets coordonnés de politique interministérielle

Ce cas correspond aux politiques nécessitant que des orientations communes soient données à des actions de l'Etat de nature variée. Le besoin de coordination ne porte que sur un pan des programmes concernés dont les objectifs contribuent à l'obtention de résultats socio-économiques communs.

Au niveau national, il est proposé que les politiques relevant de plusieurs ministères soient coordonnées au moment de la définition et du compte-rendu des objectifs. Ainsi, elles seraient rattachées à un ministre chef de file qui pourrait présider une commission interministérielle et qui rendrait compte devant le Parlement de cette politique.

Par ailleurs, l'outil de pilotage par objectifs de ces politiques interministérielles pourrait être un « projet coordonné de politique

interministérielle » (PCPI) où le chef de file exposerait les objectifs et les engagements de résultat de la politique ou des actions interministérielles.

Les PCPI sont des documents annuels qui récapituleraient l'ensemble des objectifs élaborés de façon concertée et coordonnée sous la responsabilité d'un chef de file, concourant à une même politique conduite par les services de plusieurs ministères. Ils identifieraient les programmes et les responsables de la mise en œuvre de telle ou telle action, présenteraient les activités contribuant à la politique concernée et leur articulation entre les différents ministères de manière à faire ressortir la plus-value attendue de la coordination interministérielle. Ils pourront être déclinés au niveau territorial.

Au niveau territorial, la coordination interministérielle des politiques par le préfet, ou le chef de file désigné, sera améliorée par la mise en œuvre des « budgets opérationnels de programme » (BOP) qui seront dotés de moyens fongibles.

Compte tenu de la restructuration de l'autorisation budgétaire en 100 ou 150 programmes, les BOP augmenteront de manière considérable la déconcentration des crédits de gestion et permettront, de ce fait, d'optimiser la conduite des actions au niveau local grâce notamment à une autonomie de gestion accrue des responsables locaux.

Par ailleurs, les BOP qui contiendront des indications précises sur la programmation des actions et des moyens ainsi que sur les objectifs poursuivis au plan local, nécessiteront l'organisation d'une vraie procédure budgétaire au niveau territorial, adossée à un réel dialogue de gestion.

Le préfet, ou le chef de file désigné, pourra intervenir dans la discussion des projets avec les responsables locaux et nationaux des programmes. Les BOP pourront ainsi mettre en œuvre les politiques nationales en les déclinant de façon différenciée en fonction des réalités du terrain et en les coordonnant au niveau territorial. Ils pourront notamment servir à la déclinaison territoriale des divers PCPI.

Les BOP constitueront donc des outils de coordination et d'animation interministérielles des politiques au niveau territorial.

Cas 2 : la gestion unifiée des politiques interministérielles

Des politiques interministérielles peuvent nécessiter davantage qu'un pilotage et une coordination interministériels pouvant aller jusqu'à la création d'une autorité commune pour assurer une gestion commune durable. Cela signifie à terme une réorganisation des services ou bien, dans cette attente, une gestion déléguée via les délégations interservices.

Au niveau national, la réorganisation des services et le regroupement de leurs moyens peuvent s'avérer nécessaires lorsque la répartition des compétences entre services est inadaptée. Lorsqu'un regroupement

administratif est opéré, un programme dédié à cette politique pourra être créé. Il identifiera un responsable, des objectifs et des moyens.

Au niveau territorial, les délégations interservices peuvent répondre à un besoin de réorganisation administrative.

En ce qui concerne l'hypothèse d'un programme regroupant, dès la loi de finances initiale, différents crédits concourant à des politiques locales interministérielles mises en œuvre par les préfets, il convient de préciser que le Premier ministre a décidé la constitution d'un programme d'interventions territoriales de l'Etat (PITE) qui regrouperait des actions nécessitant une unité de commandement et une forte fongibilité des crédits sur un territoire régional ou interrégional.

La réflexion menée récemment par le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministère de l'économie des finances et de l'industrie dans le cadre d'un groupe de travail sur les outils de la mutualisation et de l'interministérialité au niveau territorial avec les ministères disposant de services déconcentrés, a permis de préciser certaines caractéristiques du futur programme d'interventions territoriales de l'Etat, nonobstant quelques points qui restent à finaliser.

Le PITE est un programme national au sens de l'article 7 de la LOLF. Il est donc porté par un seul ministère. Il n'y aura qu'un seul PITE, inscrit dans la loi de finances initiale, qui regroupera les actions interministérielles nécessitant une unité de commandement et une forte fongibilité des crédits sur un territoire. Le nombre d'actions comprises dans le PITE sera limité à quelques unes.

Chacune des actions du PITE exprimera une priorité interministérielle à la fois nationale et territoriale. L'action s'exerce sur un territoire régional ou exceptionnellement interrégional. Les actions éligibles au PITE peuvent être proposées par le préfet de région au ministre responsable du PITE.

Les différentes actions du PITE seraient budgétées sur la base des crédits dont disposaient les ministères concernés par celles-ci. Ces crédits seraient regroupés dans la phase de préparation du projet de loi de finances initiale. Ils sont fongibles dans les conditions fixées par la loi organique. Les crédits, une fois la loi de finances votée, sont mis à disposition du ministre responsable du PITE qui les subdélègue aux préfets de région responsables de l'ensemble de l'action qui les concerne.

Le PITE ne comprend pas de dépenses de personnel. Les agents qui participent à l'exécution du PITE resteraient rattachés à leur ministère d'origine. Il ne serait donc pas nécessaire de procéder à la budgétisation des

dépenses de personnel. Toutefois, des prestations de service pourraient être prévues si elles ne relèvent pas d'une dépense du titre II.

Le calendrier relatif à la réforme de la gestion publique décrit par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire au conseil des ministres du 12 mars 2003 sera respecté pour la constitution du PITE : le ministre responsable du PITE proposera rapidement une structuration en actions de ce programme afin de porter cette structuration à l'arbitrage selon le calendrier prévu pour l'ensemble des programmes. Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a fait savoir qu'il avait initié une consultation des préfets de région pour constituer le contenu du PITE.

Les points qui restent à préciser concernent le niveau des textes devant encadrer le PITE, la détermination du ministre responsable du PITE, la place des autres ministres compétents dans la gestion du PITE, le nombre d'actions du PITE, les liens éventuels entre PITE et projets territoriaux de l'Etat et les modalités de mise en œuvre de la fongibilité des crédits au sein du PITE entre actions notamment alors qu'elles sont hétérogènes.

***La mise en œuvre locale des politiques et des gestions interministérielles
(chapitre III, 3) : le mandat de gestion***

En ce qui concerne la mise en œuvre locale des politiques et des gestions interministérielles et les carences de la gestion interministérielle locale des moyens, la Cour mentionne le « mandat de gestion » comme un nouvel instrument de la mutualisation entre services de l'Etat.

Le mandat de gestion a pour objet de favoriser le développement des coopérations administratives entre les services de l'Etat au niveau central et au niveau déconcentré. Il peut constituer une réponse adaptée au besoin de mutualisation de certaines fonctions support dans le cadre de la LOLF.

En effet, si un programme a vocation à regrouper tous les moyens qui concourent à un même objectif, il peut s'avérer néanmoins souhaitable, afin d'optimiser la gestion de ces moyens, de confier la réalisation de certaines actions ou prestations relevant d'un ou de plusieurs programmes d'un même ministère ou de ministères différents, à un autre ministère.

Le mandat de gestion est une procédure souple qui doit répondre aux besoins divers des services gestionnaires. Ainsi, cette procédure pourra être mise en œuvre dans le cadre de la mutualisation de certaines fonctions support au niveau national ou être utilisée pour favoriser l'exécution d'une action commune à plusieurs services par un mandataire unique au niveau déconcentré.

Le mandat de gestion prendra la forme d'une convention signée par le mandant avec le mandataire. La convention précisera les actes devant être exécutés par le mandataire et les résultats attendus, le montant des crédits

alloués par le ou les mandants pour la réalisation de la prestation ainsi que les modalités d'exécution financières de la convention.

Il appartiendra aux services concernés de déterminer l'étendue de la mission confiée au mandataire au regard du besoin à satisfaire. Un mandat de gestion pourra ainsi être limité à une simple prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou bien, au contraire, être étendue à la gestion de crédits ainsi qu'aux relations éventuelles avec les tiers.

En matière de gestion de crédits, le mandat de gestion pourra prévoir que le mandataire est ordonnateur délégué. Celui-ci aura alors la responsabilité de l'engagement et de l'ordonnancement des crédits concernés par le mandat, dans les limites fixées par la convention.

Une telle délégation présente l'avantage de ne générer aucun mouvement de crédits et de ne pas modifier la répartition des crédits ouverts en loi de finances. Par ailleurs, le mandat se suffisant à lui-même, le mandataire peut être désigné en qualité d'ordonnateur délégué sans qu'il soit nécessaire de recourir à la délégation de signature qui suppose, en principe, un lien hiérarchique.

Le projet de décret préparé à l'initiative du ministère de l'économie des finances et de l'industrie a été examiné par les membres du groupe de travail relatif aux « outils de la mutualisation et de l'interministérialité » et au comité de pilotage LOLF qui rassemble les directeurs des affaires financières des ministères, précédemment évoqués, et pourrait être transmis prochainement au Conseil d'Etat.

REPOSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport public particulier consacré à « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat ». Dans la perspective d'une part, de la deuxième étape de décentralisation engagée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, d'autre part, d'une plus grande efficacité de la gestion publique introduite par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, ce bilan est opportun et donne une image de la gestion de l'Etat au regard des textes qui le régissent.

La Haute juridiction trouvera ci-après mes observations et remarques sur les éléments relatifs au ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Chapitre I : L'état des services, des compétences et des crédits déconcentrés

I. L'organisation et l'environnement institutionnel des services déconcentrés

A - L'extrême hétérogénéité des services déconcentrés

Le regroupement fonctionnel DRE/DDE

La Cour des comptes rappelle que l'une des orientations fixées pour les DRE et les DDE par la circulaire du ministre chargé de l'équipement en 1992 consistait à regrouper au chef lieu de région le service régional et le service départemental. La Haute juridiction note à cet égard qu'il n'est pas certain que les regroupements fonctionnels opérés aient eu les résultats positifs escomptés. Elle constate que si, pour le ministère chargé de l'équipement, le secrétaire général de la DDE du chef-lieu de région est aussi celui de la DRE, ceci ne conduit pas à une mutualisation des moyens de fonctionnement, ni à la globalisation des crédits correspondants.

Le dispositif précité est issu des décisions du séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public tenu en avril 1991. Parmi d'autres objectifs, cette démarche a pour but d'alléger le fonctionnement des structures déconcentrées du ministère. Il a été retenu que les directeurs régionaux de l'équipement cumuleraient leurs fonctions avec celles de directeur du département du chef lieu de région. Ce dispositif a permis d'atteindre globalement les résultats souhaités. En effet, le regroupement des secrétariats généraux a eu pour conséquence de rapprocher les moyens, voire de les réduire, et a développé les synergies entre les structures. Mais cette démarche n'a modifié, ni la carte administrative avec un niveau régional et un niveau départemental, ni les règles de comptabilité publique, notamment celles relatives aux ordonnateurs secondaires délégués.

Des possibilités nouvelles de gestion des moyens humains et financiers sont à expertiser, notamment avec la mise en place de la LOLF. En ce qui concerne la répartition des moyens humains, le ministère a mis en place dès 2002 des expérimentations dans les régions du Nord-Pas-de-Calais, de Picardie, de l'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur visant à effectuer une répartition des effectifs autorisés au plan régional par le collège des chefs de services. Ce dispositif expérimental sera généralisé à toutes les régions au cours du deuxième semestre 2003, pour une application en 2004 qui concernera 90 % des effectifs du ministère. Des mutualisations de compétence sont également réalisées entre services déconcentrés, lorsque l'un d'entre eux dispose d'une compétence particulière pouvant bénéficier à d'autres. C'est le cas aujourd'hui de l'arrondissement interdépartemental des ouvrages d'art (AIOA) qui met à la disposition des dix sept DDE des régions Midi-Pyrénées, Centre-Auvergne et Languedoc-Roussillon ses compétences techniques pour la conception, la réalisation et l'entretien des

ouvrages d'art. C'est également le cas de l'arrondissement des travaux de la Loire (AITL) basé à la DDE du Loiret qui apporte son concours aux DDE et aux services de navigation maritime de la Loire Moyenne et c'est aussi le cas des six bureaux interdépartementaux des remontées mécaniques et transports guidés (BIRMTG).

B - Les mutations de l'environnement institutionnel des services déconcentrés

L'imbrication des compétences dans le domaine du tourisme des services avec celles des collectivités territoriales

Comme le souligne la Haute juridiction, les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition entre les communes, les départements, les régions et l'Etat n'ont pas créé un bloc de compétence « tourisme » au profit d'une collectivité particulière, le tourisme étant un domaine de compétence partagé de facto.

La loi n°92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, modifiée par l'article 103 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a permis de fixer la cohérence des interventions des collectivités publiques dans le domaine du tourisme. Elle a posé l'obligation d'une coopération étroite qui s'est traduite notamment par la voie contractuelle (contrats de plan). Tout en conférant un rôle pivot à l'Etat, la loi précitée a reconnu aux collectivités territoriales la faculté de conduire des politiques en faveur du tourisme, dans le domaine de leurs compétences propres et de façon coordonnée.

Dans le cadre de la nouvelle phase de décentralisation et sous réserve du débat parlementaire à venir, la région devrait se voir reconnaître une compétence principale dans le domaine du tourisme. Animée d'une mission générale de coordination des actions de développement économique des collectivités territoriales, en la matière elle devrait synchroniser les initiatives publiques et privées dans ce domaine. Le département devrait être compétent pour déterminer les règles de procédure et décider du classement ou de l'agrément des équipements et des organismes de tourisme. L'Etat devrait recentrer son rôle autour de trois grandes actions : la promotion de l'image touristique de la France, la régulation de l'activité touristique et la structuration de l'offre, la concrétisation du droit aux vacances.

La nécessité d'une redéfinition du partage des compétences

La Cour des comptes évoque la nécessité de clarifier les modalités de mise en œuvre des transferts de compétence issus des lois de décentralisation. Elle observe que les lois de décentralisation ont confié aux départements l'entretien des routes départementales et n'ont pas décidé le transfert des services des DDE. Elle constate qu'aucun terme n'est fixé au droit d'option ouvert par l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, ce qui ne

favorise pas la clarification des rôles hiérarchiques entre l'Etat et le département. La Haute juridiction rappelle par ailleurs qu'elle a exprimé « des doutes sérieux sur la viabilité aussi bien juridique qu'économique du régime actuel des parcs de l'équipement ».

Les dispositions à prendre lors de la nouvelle étape de décentralisation devraient permettre une clarification des structures. Dans les départements où des parties de services des DDE sont placées sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général, après promulgation de la loi de décentralisation, les transferts de moyens seront mis en œuvre et mettront fin à la double autorité. Les parcs devront quant à eux faire l'objet d'un examen particulier et, ainsi que je l'ai indiqué en réponse à la communication de la Cour des comptes sur l'avenir des parcs de l'équipement pour le rapport public 2002. Il faudra procéder par étapes et prendre en compte tant les aspects juridiques, financiers et humains pour parvenir à une clarification des rôles bien comprise et acceptée. C'est pour cela que le projet de loi de décentralisation prévoit explicitement une disposition visant à demander au Gouvernement de déposer dans un délai de 3 ans devant le Parlement un rapport spécifique.

Les interventions locales de l'Union européenne et la charge nouvelle des services déconcentrés

La Cour des comptes observe qu'en matière de tourisme, les crédits européens ont pris une importance croissante tant par les montants en jeu que par la complexité des opérations. Elle note en particulier que les délégations régionales au tourisme ne disposent pas de moyens et d'effectifs suffisants pour assumer efficacement cette charge de travail.

L'administration centrale du tourisme a pris conscience dès 1998 de la montée en charge des missions liées à la gestion locale des crédits européens, qui se sont surajoutées au travail de suivi des contrats de plan Etat/Régions. La politique de recrutement menée par la direction du personnel, des services et de la modernisation, en liaison avec la direction du tourisme, a permis l'affectation de vingt agents supplémentaires sur une période de quatre ans. En particulier, chaque délégué régional au tourisme a été renforcé par un adjoint. Des personnels ont par ailleurs été mis à disposition par les préfetures de région dans les délégations régionales au tourisme les plus concernées par la gestion des crédits européens.

Par ailleurs, la dotation annuelle de chacune des délégations régionales au tourisme en crédits de fonctionnement est établie selon une série de critères permettant de prendre en compte la situation spécifique de chacune d'elles : coût des locaux, frais de déplacements en fonction de la superficie de la région, crédits informatiques liés au type de l'implantation (dans une préfeture, une DRE ou en site isolé).

La situation, qui n'est d'ailleurs pas spécifique au secteur du tourisme, n'en demeure pas pour autant totalement satisfaisante et les réflexions devront être poursuivies pour déterminer un niveau adapté et efficace de gestion.

II. La déconcentration des compétences et des crédits

A - Les limites de la déconcentration des compétences

La surcharge des délégations régionales au tourisme

La Cour des comptes constate que certaines missions surchargent inutilement les délégations régionales au tourisme. La Haute juridiction cite l'organisation de l'examen de guide interprète régional, la délivrance de l'attestation d'ouverture au public des châteaux, le reclassement des offices de tourisme, la participation à la commission départementale d'équipement commercial (CDEC) et le classement des hôtels et des restaurants.

Je rejoins tout à fait l'avis de la Cour sur la nécessité d'un réexamen des attributions des services déconcentrés du tourisme. Une réflexion est d'ailleurs en cours pour simplifier les procédures liées à l'organisation de l'examen de guide interprète régional, à la délivrance de l'attestation de l'ouverture au public des châteaux et au reclassement des offices de tourisme.

La nouvelle phase de décentralisation entraînera nécessairement une transformation des missions actuellement exercées par les DRT qui, dotés d'une expertise dans les domaines économique, réglementaire ou technique, devront constituer de véritables « correspondants territoriaux du tourisme », en accord avec les missions « resserrées » qu'exercera l'Etat dans ce domaine.

La déconcentration de la gestion des personnels

La Haute juridiction observe par ailleurs que dans l'ensemble, la déconcentration des actes de gestion des agents de l'Etat, qui a fait l'objet de plusieurs textes spécifiques au cours de la décennie, reste limitée.

En ce qui concerne mon département ministériel, un recensement des actes de gestion de personnel pris en 2002 met en évidence que mon ministère a d'ores et déjà, à son actif, la mise en place d'une gestion très déconcentrée des ressources humaines, puisque 67 % de ces actes relèvent d'une décision prise au niveau déconcentré et 33 % du niveau central.

B – La déconcentration des crédits est difficile à mesurer et à interpréter

Les crédits destinés aux prestations d'action sociale

La Cour des comptes constate que mon ministère délègue largement les crédits destinés aux prestations d'action sociale. Je confirme à la Haute juridiction que les délégations d'autorisation d'engagement (DAE) couvrent près de 60 % des crédits, les aides étant attribuées par les responsables des

personnels des services déconcentrés. Les crédits engagés à l'échelon central correspondent à deux catégories de dépenses qui sont d'une part, les aides aux personnels des administrations centrales, et d'autre part, les subventions aux organismes partenaires de l'action sociale, mutuelle et associations.

La concentration des crédits d'investissements routiers

La Cour des comptes indique que la direction du budget lui a fourni les données concernant les crédits d'investissements (titres V et VI) de l'ensemble des ministères pour la période 1990-2001. Pour la catégorie des projets routiers (chapitre 53-42), la Haute juridiction constate au ministère chargé de l'équipement un recours accru à la procédure d'affectation d'AP depuis 2000.

Les décisions d'investissements sur le réseau routier national nécessitent une cohérence du développement des axes interrégionaux et interdépartementaux relevant de la compétence nationale. Les mises en chantier d'opérations et les objectifs de mise en service des sections du réseau structurant ainsi que la programmation financière qui en résulte relèvent de l'échelon central. Le processus d'instruction se fait en étroite collaboration avec les préfets de région qui eux-mêmes relayent les objectifs et priorités des partenaires locaux. C'est ainsi que la programmation annuelle des investissements routiers donne lieu, chaque année, à un réel échange de points de vue entre les visions nationales et locales des priorités de l'investissement routier.

Ce fonctionnement efficace et souple a été jusqu'à présent adapté à l'investissement routier. Le groupe de travail sur la déconcentration dans le domaine routier mis en place durant l'année 2000 au sein de mon ministère, animé par M. François Bouchard, n'a d'ailleurs pas remis en cause cette organisation qui place clairement l'échelon régional au centre de l'élaboration du consensus entre les objectifs locaux et nationaux.

En 2000, pour réduire les délais de mise à disposition des autorisations de programmes, il a été estimé nécessaire d'affecter en catégorie 1 (nationale) les autorisations de programmes opérées sur les articles du chapitre 53-42 (depuis 53-46), en particulier sur l'article relatif à l'entretien préventif des chaussées qui représente à lui seul un peu plus de la moitié de la dotation annuelle en titre V.

En effet, ces opérations, dotées en moyenne aux deux tiers en crédits de paiements dans l'année de leur mise en place, avaient auparavant un délai d'affectation allant de deux mois dans le meilleur des cas à près de six mois (le tiers des régions) en raison du passage en commission administrative régionale (CAR). Or, le passage en CAR était formel puisque le projet de répartition des dotations entre les différents départements établi par la direction des routes n'y était pas discuté. S'agissant du financement de gros entretien, cette procédure par paliers successifs ne permettait pas de réaliser les opérations prévues dans des délais satisfaisants.

Le passage en catégorie 1 a permis de réduire à un mois le délai d'affectation des AP, tout en permettant d'en garder une gestion « locale », puisque seul le montant total de cette AP est fixé à l'échelon central, le détail de son utilisation étant établi par le service déconcentré et transmis à la direction des routes.

Pour l'affectation des autorisations de programme (AP) des articles 10, 30 et 40 du chapitre 53-46 « entretien préventif, réhabilitation et aménagements de sécurité et d'exploitation des infrastructures », une instruction spécifique du 29 juin 2001 visée du contrôleur financier autorise, pour un même article de prévision, une affectation d'AP pour un ensemble de travaux décrits dans une « annexe descriptive ». Cette instruction permet une certaine souplesse de gestion du budget d'entretien routier et laisse une marge de manœuvre à l'échelon local sans dénaturer l'affectation initiale.

La gestion des subventions d'investissement au logement

La Cour des comptes indique également que la gestion des crédits de titre VI reste principalement assurée par l'administration centrale.

Pour ce qui est des aides à la pierre, l'exécution 2002 fait apparaître des affectations d'AP pour 63 %, contre 37 % de délégations d'AP. Pour autant, l'exécution s'effectue au niveau local, puisque n'est exécuté en administration centrale que ce qui relève de son strict champ de compétence.

Chapitre II : La gestion ministérielle des réseaux déconcentrés

I. L'adaptation des administrations centrales à leur mission de pilotage des services déconcentrés

A - La réorganisation des administrations centrales

La mise en place de structures de pilotage des services

La Cour des comptes rappelle qu'après les lois de décentralisation, les directives du Premier ministre de septembre 1992 ont invité les administrations centrales à resserrer leurs organisations et leurs effectifs et leur ont demandé de se doter des moyens nécessaires pour assumer leurs nouvelles missions, notamment en renforçant le personnel de conception et en se dotant de structures cohérentes de pilotage.

Sur ce point, je souhaite mentionner à la Haute juridiction les efforts permanents de mes services pour adapter leurs structures aux nouveaux contextes et pour rénover le pilotage des services déconcentrés. Je citerais la réorganisation récente de la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM) qui a marqué en 2002 une nouvelle étape dans la démarche constante et déterminée de modernisation de mon ministère. Un bureau du pilotage des services et de la programmation, interlocuteur des services déconcentrés, a été créé. Ce bureau a en charge le suivi des

dispositifs de pilotage pluriannuels (plans objectifs mesures, orientations stratégiques de l'équipement en région), la répartition annuelle des effectifs autorisés et l'allocation des crédits indemnitaires pour service fait et des crédits de vacances.

Pour ce qui concerne le tourisme, le bureau des délégations régionales au tourisme, qui était rattaché à la sous-direction des politiques touristiques, a été réduit à trois personnes puis supprimé en 2002, comme le souligne la Haute juridiction. Cette suppression témoigne d'une volonté d'adapter les structures aux besoins.

Ce bureau créé le 1^{er} août 1994 assurait essentiellement un rôle d'interface entre les structures de la DT et les DRT. Si, à ce titre, il constituait un interlocuteur privilégié des délégués régionaux et un point ressources, il demeurait un point de passage et de renvoi des questions vers les bureaux compétents de la sous-direction des politiques touristiques pour tous les domaines techniques et vers la sous-direction de l'administration générale pour les questions liées aux personnels, aux moyens budgétaires, matériels et informatiques. De plus, la préparation des dossiers à caractère politique liés à des visites ministérielles était réservée au cabinet du directeur. C'est pourquoi, à l'occasion de la réorganisation de la direction du tourisme menée en 2002, il a paru opportun de supprimer le bureau des DRT dont l'existence conduisait surtout à l'allongement des délais de traitement des dossiers.

II. La définition des objectifs des services déconcentrés

La politique d'aide à l'habitat privé

La Cour des comptes constate certaines insuffisances dans la définition des objectifs de la politique d'aide à l'habitat privé aux services déconcentrés. Elle rappelle qu'elle avait notamment fait ce constat dans son rapport public annuel publié en 2000.

Les différents dispositifs d'aide à l'habitat privé s'inscrivent dans une politique de longue tradition de l'Etat qui inspire aujourd'hui les principaux mécanismes financiers du secteur : il s'agit tout d'abord de répondre aux besoins sociaux, pour permettre à chacun de vivre dans la dignité, selon le sens profond de la notion du « droit au logement » inscrit dans la loi depuis 1989. Ensuite, il est nécessaire de réguler le marché de l'industrie du bâtiment dans l'économie française, le secteur du logement représentant, tous secteurs confondus, le quart des investissements.

Comme le souligne la Haute juridiction, il a été nécessaire de recentrer les objectifs d'attribution des aides en matière d'habitat privé. La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a consacré la réforme de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) intervenue en 2001. La compétence de l'ANAH, chargée de verser des subventions pour améliorer le parc privé,

a été étendue en 2002 à tous les propriétaires (occupants et bailleurs) alors qu'elle n'était limitée jusqu'alors qu'aux propriétaires bailleurs. La réforme s'est accompagnée d'une redéfinition des plafonds de ressources des propriétaires occupants, afin de centrer le versement de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) sur les propriétaires les plus modestes. De fait, la proportion des bénéficiaires de la PAH est passée de 40% à 29% des propriétaires sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les aides aux propriétaires bailleurs, le conseil d'administration de l'ANAH a adopté trois domaines d'action prioritaires :

- la promotion des interventions à caractère social qui vise à favoriser le maintien d'un parc locatif privé à vocation sociale, en particulier dans les secteurs à loyers tendus,*
- les actions ciblées sur la lutte contre le logement indigne et les copropriétés dégradées,*
- la promotion de l'habitat durable.*

Sur le plan local, ces orientations se sont traduites par l'adoption de programmes d'actions approuvés, au niveau départemental, par les commissions d'amélioration de l'habitat. Ces programmes permettent à chaque délégation de fixer des priorités d'utilisation des crédits, favorisant une sélection ou un ciblage des aides en cohérence avec les grandes priorités fixées par la circulaire annuelle de programmation des crédits de l'ANAH.

B – L'expression locale des orientations nationales

Les formules de dialogue entre les services centraux et les services déconcentrés : l'exemple de la route

La Cour des comptes relève que le ministère chargé de l'équipement réunit régulièrement ses DDE. Le dialogue de gestion avec les services déconcentrés s'effectue en effet à plusieurs niveaux et par grand domaine.

Dans le secteur des routes par exemple, une note de cadrage définit les orientations stratégiques (sécurité du réseau, entretien et exploitation du réseau en service, développement du réseau), afin de permettre aux services déconcentrés d'établir leur plan-orientation-mesures (POM). Ces orientations stratégiques sont évoquées régulièrement lors des rencontres bi-annuelles de la direction des routes avec les directeurs départementaux de l'équipement.

Chaque année, des circulaires précisent les axes de travail de l'année à venir, les moyens alloués à l'entretien courant et préventif du patrimoine et les efforts à porter sur certaines actions. La direction des routes (DR) mène un dialogue régulier dans le domaine des investissements routiers avec les DRE à l'occasion de chaque programmation annuelle.

De plus, les directeurs régionaux de l'équipement sont réunis une fois par an, au printemps, pour faire le point en réunion plénière sur les résultats financiers de l'exercice précédent. L'évolution des performances comparées des directions régionales permet à chaque acteur de mesurer ses marges de progression dans l'efficacité de sa gestion. En 2003, la réunion plénière a été élargie aux directeurs départementaux de l'équipement. La DR a ainsi rassemblé environ 200 responsables des services déconcentrés lors des journées de l'investissement routier à Paris les 3 et 4 avril pour présenter les évolutions à moyen terme sur ce domaine.

L'animation de la politique d'entretien routier se fait également par :

- les réunions de réseaux métiers : responsables de la gestion de la route, chefs de parcs, ...) ;*
- les réunions avec les services ;*
- les rencontres spécifiques jugées nécessaires.*

Les lettres de mission aux responsables des services déconcentrés du tourisme

La Cour des comptes regrette que les délégués régionaux au tourisme (DRT) soient envoyés dans leur région sans instruction préalable ni lettre de mission.

La pratique de la lettre de mission, permettant de porter par écrit les instructions du cabinet du secrétaire d'Etat au tourisme, aurait pu être développée et pourra l'être en fonction des décisions qui seront prises sur l'avenir des DRT, après le vote de la nouvelle loi de décentralisation.

La Haute juridiction note le caractère formel et superficiel du dispositif des lettres de mission adressées aux directeurs départementaux de l'équipement lors de leur affectation. Le ministère a en effet dû faire évoluer ce dispositif et a mis en place, depuis 2002, des lettres d'engagement des nouveaux chefs de service (DDE, ...). Ces lettres d'engagement, fondées sur un diagnostic de service, définissent plusieurs actions à mener en matière de dialogue social, prise en compte de l'usager et mesures des résultats. Elles s'appuient sur la directive nationale d'orientation (DNO) établie en 2001.

Les projets locaux de services

La Cour des comptes constate que, pour relancer la responsabilisation des directeurs départementaux de l'équipement et après la publication de la DNO en février 2001, le ministère a prévu qu'il serait fixé, avant fin 2003, des orientations stratégiques en région (OSER) élaborées par le collège des chefs de services de la région sous l'égide du directeur régional.

La mobilisation des services du ministère chargé de l'équipement sur les orientations fixées par la DNO s'est traduite en effet par une rénovation

du système de pilotage des services déconcentrés en 2002, avec pour objectifs :

- la recherche d'une dynamique de cohérence dans la stratégie des services d'une même région, à travers un document stratégique de niveau régional « fédérant » l'action de l'Etat. Cet exercice devait permettre de disposer d'une vision sur la cohérence des actions des services déconcentrés d'une même zone territoriale (DRE, DDE et CETE) avec la mise en œuvre des OSER ;*
- la mise à jour des outils de pilotage (POM) pour franchir de nouvelles étapes dans la mesure des activités et des résultats.*

Tous les services disposent d'un POM qui sera périodiquement actualisé et chaque DRE devra avoir réalisé un OSER avant la fin de l'année 2003. A mi-parcours de l'année 2003, 80 % des DRE ont entamé, voire achevé cette réflexion.

L'expérimentation de projet d'allocation des ressources modernisées de l'équipement (PARME) concernant six services de la région Nord-Pas-de-Calais constitue une préfiguration d'une globalisation des crédits, sur les dépenses de personnels et les moyens de fonctionnement courant, de modalités plus souples et d'une responsabilité accrue des services déconcentrés.

III. La répartition des moyens des services déconcentrés

A – La répartition des effectifs de personnels

Les dispositifs GEODE ET ISOARD

La Cour des comptes rappelle qu'au ministère chargé de l'équipement, le dispositif de répartition des effectifs repose sur le système GEODE (gestion opérationnelle des DDE) créé en 1988 et la base de données ISOARD (instrument statistique d'observation de l'activité réelle des DDE) établie en 1992. La Haute juridiction regrette que ces outils d'aide au pilotage permettant la mesure des activités n'aient pas davantage facilité la réduction des disparités entre DDE affectant les personnels d'exploitation.

Les redéploiements d'effectifs ne peuvent se faire que progressivement. Ils ont été amplifiés d'année en année et ont porté en 2003 sur environ 200 emplois. Il apparaît également beaucoup plus efficace de rechercher de nouvelles collaborations entre services territoriaux pour rééquilibrer les répartitions de moyens qui se heurtent à de nombreuses résistances et se révèlent probablement impossibles lorsque les effectifs sont réduits globalement. Dans cet esprit, comme indiqué plus haut, le ministère a lancé en 2002 et 2003 dans quatre régions une expérimentation portant sur la répartition des effectifs à l'échelon régional par un collège de chefs de services.

C – L'allocation des crédits d'intervention et d'investissement**La répartition des crédits d'investissements routiers**

La Cour des comptes constate que la répartition des crédits consacrés aux investissements routiers ne prend pas en compte la disparité des besoins locaux.

La direction des routes a élaboré un document stratégique, le rapport d'orientation multimodal (ROM), ce document portant sur les besoins à 15 ans (2000-2015) en matière d'infrastructures routières et mettant en évidence des rythmes d'investissement très différents entre les régions dont le réseau est le plus aménagé (Bretagne, Lorraine et Basse-Normandie) et celles dont les besoins demeurent largement insatisfaits (Languedoc, PACA, Ile-de-France).

Sur la base du XIème plan exécuté, ce document stratégique a permis de mettre en évidence qu'il fallait entre 15 et 50 ans pour satisfaire les besoins dans chaque région. Les propositions faites par mon ministère lors de l'élaboration du XIIème Plan à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) afin de réduire ces disparités n'ont pas toutes été suivies et le rééquilibrage n'a été que partiel, la DATAR prenant en compte l'ensemble de l'effort de l'Etat dans une région et ne se limitant pas à l'enjeu routier. Toutefois, certaines régions mieux pourvues que les autres ont vu leur dotation routière en baisse. C'est ainsi que le volet routier de la région Bretagne a diminué de 27 % entre le XIème et le XIIème plan.

La renégociation des protocoles avec les autres ministères pour la fonction d'ingénierie publique

La Cour des comptes évoque le caractère obsolète des protocoles nationaux conclus avec différents « ministères constructeurs », en précisant qu'une renégociation de ces protocoles pour les constructions des bâtiments avait été engagée entre le ministère de l'équipement et les ministères de l'intérieur et de la justice.

Il convient de préciser à la Cour que ces démarches de renégociation ont abouti. Le protocole national avec le ministère de l'intérieur a été signé le 23 avril 2002 et celui avec le ministère de la justice le 3 juillet 2003. Ces protocoles se situent dans le cadre des programmes immobiliers spécifiques de ces deux ministères. Ils s'inscrivent dans une « approche qualité » concernant la réalisation des bâtiments publics avec identification, clarification et formalisation du rôle des différents acteurs des ministères signataires.

Enfin, il est utile de préciser que des discussions sont entamées avec le Secrétariat général du Gouvernement pour une renégociation du protocole correspondant.

IV. Les systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés

A – Les systèmes d'information sur la gestion des services déconcentrés

L'absence de système de comptabilité analytique dans le domaine de l'ingénierie publique

En décembre 2000, la Cour des comptes avait relevé l'absence de système de comptabilité analytique dans les directions départementales de l'équipement, particulièrement pénalisante dans le domaine de l'ingénierie publique. La Haute juridiction soulève de ce fait les risques de financements croisés entre les activités régaliennes et celles qui relèvent du champ de la concurrence.

Depuis la fin de l'année 2001, l'article 1^{er} de la loi n° 2001/1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi MURCEF et l'article 1^{er} du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics ont clairement inscrit l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel. Cette inscription a renforcé la nécessité d'une identification des coûts sur laquelle le ministère travaillait déjà dans le cadre de la réforme de l'ingénierie publique.

Par circulaire du 26 février 2001, le ministère a demandé à chaque service déconcentré de mettre en œuvre des outils informatiques permettant d'identifier et de suivre les temps passés en matière d'ingénierie publique (pour préciser notamment les temps consacrés au management de cette activité et les temps passés par opération individualisée). Conjointement à cette circulaire, la grille d'enquête sur les activités des services intègre depuis 2001 une répartition de l'ensemble des activités permettant d'isoler celles qui sont réalisées dans le champ concurrentiel.

Enfin, la circulaire du 14 août 2001 précise les dispositions afférentes aux tarifs applicables à l'ingénierie publique à compter du 10 septembre 2001, date d'entrée effective de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel. Ces tarifs prennent en compte l'ensemble des coûts directs et indirects imputables à l'ingénierie publique, dans le respect des règles du droit de la concurrence.

B – Le contrôle de gestion dans les services déconcentrés

Les missions d'inspection

La Cour des comptes avait relevé en 1996 la faiblesse des contrôles de l'inspection générale du tourisme (IGT). La Haute juridiction rappelle également qu'elle avait souhaité, lors d'une enquête sur les procédures de contrôle interne au sein du ministère, qu'une plus grande utilisation des rapports d'inspection du conseil général des ponts et chaussée soit faite par les services.

Les contrôles de l'IGT ont, dans la limite des moyens du service, été progressivement rendus systématiques au cours des dernières années. Il s'agit, non seulement d'exercer un contrôle des services déconcentrés en région, mais aussi des services officiels du tourisme à l'étranger placés sous la responsabilité du groupement d'intérêt économique Maison de la France.

En 2003, la perspective du processus de décentralisation est venue perturber ce dispositif.

Par ailleurs, un bureau du conseil juridique et du contrôle a été créé au sein de la direction du personnel, des services et de la modernisation. Ce bureau a, parmi ses missions, celle d'analyser les rapports des inspections générales de l'équipement et de veiller à la mise en œuvre des recommandations. Ce bureau diffuse les synthèses des rapports d'inspection aux chefs de service en leur demandant leur analyse propre et leurs propositions d'actions.

Chapitre 3 : la gestion interministérielle locale des services déconcentrés

III. La mise en œuvre locale des politiques et des gestions interministérielles

B – Les carences de la gestion interministérielle locale des moyens

La gestion interministérielle locale du patrimoine immobilier

La Cour des comptes constate que les conditions du pilotage de la gestion immobilière des services déconcentrés par le préfet sont loin d'être réunies. Elle regrette que l'expérimentation des « pôles de compétences immobilières », fondement d'un travail interministériel en réseau, n'ait pas été généralisée. La Haute juridiction constate l'absence de communication entre les préfetures, les services déconcentrés, les ministères et les services fiscaux (déclaration des actifs immobiliers, actualisation des données, projets immobiliers). Pour développer une meilleure information, en particulier dans le cadre de l'élaboration des projets d'investissements immobiliers, la Cour des comptes préconise un renforcement des relations entre les circuits de décision et l'institutionnalisation d'une collaboration tripartite entre préfetures, services fiscaux et DDE.

Je précise à la Haute juridiction que le ministère chargé de l'équipement travaille en ce sens. Le rôle de coordination de la gestion du patrimoine immobilier des services de l'Etat a été confié au préfet qui doit élaborer un schéma départemental des implantations et mettre au point un programme annuel départemental d'équipement et d'entretien. En 2002, onze départements ont produit ces documents. Par ailleurs, le réseau des gestionnaires centraux du ministère a défini un plan d'action 2002-2004

établi en application des orientations interministérielles pour la modernisation de la fonction immobilière.

Annexe n° 2 : les directions départementales de l'équipement

Je rejoins la Cour des comptes lorsqu'elle observe que des questions demeurent en suspens, comme celle de l'organisation infra-départementale des services. Mais l'organisation des services déconcentrés, dont les DDE, doit désormais être examinée dans le cadre des travaux interministériels accompagnant le projet de décentralisation, avec la prise en compte tant du niveau régional, que départemental et qu'infra-départemental de ces services. Il conviendra de trouver les articulations nécessaires entre services du même ministère, notamment dans la perspective de la création des pôles régionaux, mais aussi des modalités de gestion nouvelles entre services relevant de ministères distincts.

Avec la mise en place de la LOLF, ces travaux doivent également intégrer les orientations des ministères au regard d'une efficacité plus grande des services voulue par la loi organique.

Il conviendra également de ne pas omettre que des missions spécifiques peuvent nécessiter des organisations spécifiques.

×

Les différentes évolutions en cours : décentralisation et déconcentration, modernisation de la gestion publique, réforme de l'Etat, réforme budgétaire et simplifications administratives doivent être pensées dans un cadre renoué et audacieux, fondé sur les attentes de la nation et des usagers à l'égard d'un service public technique. Au regard du constat établi par la Cour dans le présent rapport, elles doivent intégrer pour la mise en place pragmatisme et réalisme. C'est en ce sens que je formulerai prochainement des propositions au Premier ministre, en réponse à sa demande sur la stratégie de réforme de mon ministère.

***REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE***

Présentation des services déconcentrés du ministère

Le ministère en charge de l'environnement est représenté en région par les administrations suivantes : les directions régionales de l'environnement (26 dont 6 de bassin et 4 DOM) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (24).

Les DIREN de bassin sont les DIREN placées auprès d'un préfet coordonnateur de bassin hydrographique ; elles ont un ressort géographique qui englobe plusieurs régions. Leurs fonctions sont essentiellement d'animation, d'expertise et de coordination des services de l'Etat dans le domaine de l'eau.

Les DIREN ont en charge l'animation et la coordination des politiques de l'environnement pour les niveaux régional et départemental. Leur mission est de contribuer à la prise en compte de l'environnement dans tous les documents de planification, de veiller à l'application des législations sur l'eau, la protection des sites, de la nature, aux études d'impact, aux paysages et à la publicité. Elles coordonnent les actions liées à la protection et au développement de la montagne, la gestion des ressources en eau, la cartographie des risques majeurs et assurent le recueil et la diffusion des données sur l'environnement. Les DIREN, créées en 1992, ont des effectifs qui varient d'une vingtaine à une centaine d'agents, avec une forte expertise dans les domaines les plus variés. Elles évoluent vers un rôle de conseil stratégique et d'animation des services départementaux.

Leur implication dans la conception des politiques du ministère est très forte, non seulement au niveau territorial mais également au niveau central, par leur participation à de très nombreux groupes de travail. Les DIREN fonctionnent beaucoup en réseau, soit au niveau du Collège des directeurs, soit au travers de groupes de chefs de service ou d'experts. La direction générale, en charge de l'animation des DIREN, anime plus particulièrement le Collège des directeurs et celui des secrétaires généraux ; les autres réseaux sont animés par les directions techniques.

En matière de pilotage, chaque directeur régional, nommé pour cinq ans, présente à l'administration centrale le projet stratégique de sa direction dans les six mois de sa prise de poste, de telle sorte que l'administration centrale puisse apprécier la mise en œuvre de ses politiques au regard des réalités locales.

Les DRIRE sont chargées, sous l'autorité du ministère chargé de l'environnement et des Préfets de département, de l'inspection des installations classées pour la majorité des établissements industriels. Les élevages industriels et les équarrissages sont par ailleurs contrôlés par les services vétérinaires.

250 000 installations sont ainsi contrôlées par les DRIRE, dont 33 000 soumises à une autorisation préalable. Sur cet ensemble, 10 000 établissements présentent des risques importants d'accidents ou de pollutions pouvant avoir des impacts sur la santé publique.

L'effectif de l'inspection en DRIRE est de 1019 agents techniques et administratifs portés au budget 2003 du Ministère de l'écologie et du développement durable.

Le pilotage de l'inspection des installations classées est assuré par la Direction de la prévention des pollutions et des risques. En particulier, les priorités de l'inspection sont définies au niveau national. L'accent est clairement mis sur le contrôle des installations dont les enjeux sont liés aux risques d'accidents et à l'impact sur la santé publique.

Dans le cadre du plan de modernisation du ministère, un programme d'actions a été lancé en 1999 pour améliorer l'efficacité collective et la qualité de l'inspection des installations classées des DRIRE. Ce programme d'actions comporte diverses dispositions en terme d'organisation et de fonctionnement de l'inspection, de circulation de l'information entre les DRIRE et les services centraux du ministère, mais aussi de gestion des compétences et de formation.

Un nouveau plan de modernisation est en cours d'élaboration pour accompagner l'arrivée des 400 renforts prévus sur la période 2004-2007, décidés par le Gouvernement à la suite de la catastrophe d'AZF.

Les autres services déconcentrés qui ne relèvent pas directement du ministère en charge de l'environnement mais qui exercent des missions pour son compte sont les DDAF, les DDSV, les DDE, les DDASS et les services préfectoraux.

Le pilotage des services déconcentrés est assuré par la direction générale pour les questions d'ordre transversal et par les directions techniques pour les politiques dont elles ont la charge. La structuration de ce pilotage est en cours de transformation. Le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ont engagé une réflexion commune sur la coordination des politiques et des actions menées par leurs services déconcentrés dans le domaine de l'écologie et du développement durable.

La stratégie ministérielle de réforme du ministère

Invité par le Premier ministre à conduire les exercices de réforme de manière globale, cohérente et susceptible d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de l'action et de la gestion publique, le ministère en charge de l'environnement poursuit les démarches réflexives et prospectives conduites en matière de modernisation de son administration, de positionnement stratégique face à ses partenaires et de modes de pilotage des services. Les grands axes de la stratégie de réforme du ministère concernent le développement durable, l'amélioration de la gestion, la réforme budgétaire, les mesures de simplifications administratives, la déconcentration et la décentralisation. Plusieurs directions sont d'ores et déjà engagées dans cette voie :

- la direction de l'eau dans le cadre d'un débat national sur la politique de l'eau qui devrait avoir un impact fort sur la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement ainsi que sur la protection de la ressource en eau qui s'inscrit dans la stratégie de développement durable,
- la direction de la nature et des paysages dans le cadre d'une démarche stratégique de gestion durable du patrimoine naturel qui recouvre l'ensemble des champs de préservation, la connaissance et la gestion du patrimoine naturel ainsi que la bio-diversité,
- la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale dans le cadre d'une réflexion sur démarche qualité ayant pour objectif de consolider le rôle d'une direction de nouveau type qui développerait ses capacités stratégiques et mettrait en œuvre un dispositif d'évaluation continu, permanent et rigoureux,
- la direction de la prévention des pollutions et des risques dans le cadre de sa démarche de modernisation de l'organisation et du fonctionnement des services en charge de l'inspection des installations classées DRIRE et DDSV,
- La direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales dans le cadre des réflexions engagées afin de renforcer les fonctions transversales et de soutien en développant les capacités de pilotage, de tutelle et d'animation.

La réflexion sur les stratégies de réforme a également un impact sur l'organisation des services déconcentrés, notamment la réflexion sur les pôles régionaux et l'instauration d'un véritable partenariat avec les ministères en charge de l'équipement, de l'agriculture et de l'industrie.

Reponses aux observations de la cour des comptes

« Des services déconcentrés qui ne relaient que partiellement l'action des ministères »

Le pilotage du Plan Loire est désormais assuré par le préfet coordonnateur de bassin. Cette mission spécifique lui sera confiée par arrêté interministériel. Il sera ainsi coordonnateur des crédits, pourra réunir une conférence administrative de bassin et coordonner les actions dans les domaines de l'équipement, de l'environnement et de la sécurité civile.

Le ministère a créé au sein de la DIREN une équipe d'une dizaine de personnes chargée du pilotage général du contrôle du Plan Loire et le ministère en charge de l'équipement a créé sur ses propres postes un arrondissement interdépartemental de même dimension ayant vocation à piloter la maîtrise d'œuvre et la maîtrise de travaux.

« La déconcentration des crédits est difficile à mesurer et à interpréter »

La nomenclature des chapitres de fonctionnement permet d'appréhender les crédits des services déconcentrés au niveau de l'article de prévision, en revanche les crédits concernant les dépenses en capital ne sont individualisés qu'au niveau de l'article d'exécution, à l'exception des crédits immobiliers.

Les dépenses déconcentrées du ministère se répartissent comme suit :

	Titre III pers hors rémunérations et indemnités*	Titre III fonctionnement	Titre IV	Titre V	Titre VI	TOTAL
Dépenses exécutées localement	2,94	48,24	43,58	21,37	71,32	187,45
Dépenses totales nettes	3,46	105,51	349,65	32,82	71,35	562,9
Taux de dépenses déconcentrées	84 %	45,72 %	12,46 %	65 %	99,95 %	33,30 %
* Les crédits destinés à la rémunération des personnels sont transférés en gestion aux ministères gestionnaires dont relèvent les agents en poste au ministère (administration centrale et DIREN) ce qui explique l'importance du pourcentage de crédits délégués. * Les dépenses de fonctionnement déconcentrées représentent presque la moitié des dépenses de fonctionnement du ministère : elles concernent essentiellement les moyens de fonctionnement courant des services. Cette proportion s'explique par la répartition des effectifs dont plus de la moitié est affectée dans les DIREN.						

Le suivi de l'exécution des dépenses des services déconcentrés est fait au moyen de requêtes lancées sur l'infocentre INDIA et de la comptabilité auxiliaire des dépenses dont les états, transmis mensuellement, sont diffusés après mise en forme aux services gestionnaires. Ces informations permettent désormais de suivre la consommation des crédits jusqu'au niveau de l'ordonnancement.

La mise en place des structures de pilotage des services déconcentrés a été laborieuse et reste souvent imparfaite et instable

La situation du ministère et des nombreux services déconcentrés qui mettent en œuvre ses politiques est exacte. Un effort de clarification et de lisibilité de la mise en œuvre desdites politiques reste à faire tant sur le plan régional que départemental. Des démarches sont engagées en ce sens : interministérielles pour le niveau régional et en partenariat avec chacun des ministères concernés pour le niveau départemental.

L'expression locale des orientations nationales

Le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) a élaboré un projet de Directive nationale d'orientation en cohésion avec les exercices en cours prenant en compte les dispositions de la LOLF. Elle est en cours de finalisation. Il convient de signaler que chaque orientation correspondra à une action au sens LOLF et qu'à l'intérieur de chaque orientation sont proposés des éléments de contexte, des enjeux et des objectifs.

Dans le cadre des expérimentations destinées à préparer l'entrée en vigueur de la LOLF, le ministère a choisi de tester sa mise en œuvre dans toutes ses composantes (structuration en programme et actions, définitions des objectifs et des indicateurs, mise en place d'un dialogue de gestion, application de la fongibilité des crédits...) dans le cadre d'un budget opérationnel local. Le périmètre, apparu a priori, comme le plus pertinent, se situe au niveau régional. La DIREN Midi-Pyrénées s'est portée candidate pour cette expérimentation dans une région aux enjeux environnementaux complexes couvrant la totalité des domaines d'interventions du MEDD.

La répartition des moyens des services déconcentrés

Le rapport du comité d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics relatif à la répartition des effectifs, dont il est fait mention dans le rapport, était plutôt positif en ce qui concerne le MEDD.

Les moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés sont répartis suivant des critères établis préalablement par le collège des DIREN et la direction générale.

Hormis les dépenses liées aux loyers, qui représentent une part importante de la dotation globale, l'enveloppe est évaluée en fonction des effectifs, d'un coefficient d'éloignement pour les DOM, et de l'affectation des fonds de concours, afin de rééquilibrer les moyens entre les services plus ou moins dotés à ce niveau.

Les crédits autres que le fonctionnement font l'objet d'une programmation, selon la procédure déjà pratiquée par la direction de l'eau et étendue aux autres directions pour l'exercice 2002, à savoir :

- consultation des Préfets de région en juillet de l'année N sur la programmation de l'année N+1 ;*
- ajustement des enveloppes en fonction des priorités et des prévisions de crédits, si possible avant la réunion de la CAR (commission administrative régionale) du dernier trimestre ;*
- délégation, dès la mise en place des crédits de la LFI, de 85% de l'enveloppe fixée pour la région ;*

Un point sur la consommation des crédits est périodiquement présenté au collège des DIREN.

La réunion, à mi-gestion, organisée par le cabinet avec les directeurs de l'administration centrale, intègre les résultats des services déconcentrés et pourra conduire à ne pas procéder à de nouvelles délégations si la consommation est jugée insuffisante.

Toutes ces mesures doivent concourir à un meilleur suivi de l'exécution des programmes, à une meilleure adéquation des dotations en fonction de leur avancement et à une réduction des reports constatés en fin d'année, qui constituent un handicap certain pour la discussion budgétaire de l'exercice suivant.

Le contrôle de gestion dans les services déconcentrés

A partir des grandes orientations fixées par l'administration centrale, les services déconcentrés élaborent des programmes d'actions, sur la base desquels les crédits leur sont délégués. Ils rendent compte de l'exécution de leur programme d'actions a posteriori. Le bilan établi doit servir de base à l'élaboration de leur budget et conditionne le versement des ressources de l'année suivante.

La première étape de la mise en place d'un tel contrôle - étape essentielle notamment dans le pilotage des services déconcentrés - sera de mettre en adéquation l'allocation des ressources financières et humaines, et la mise en œuvre des politiques du ministère.

L'exercice de programmation, initié en 2001 et poursuivi en 2002 et 2003, constitue une première étape dans cette démarche. Il doit être continué, complété, affiné, et exploité pour en tirer les enseignements et les conséquences, en termes d'objectifs à atteindre comme de résultats obtenus.

L'élaboration d'indicateurs de contexte permettra d'établir des ratios, nécessaires à la mesure des performances. En outre, la comparaison des méthodes de gestion des services déconcentrés pourra être développée afin d'unifier les pratiques et enrichir les procédures en s'inspirant des différentes expériences.

Il conviendra, dans un second temps, d'envisager une réflexion sur les impacts et les performances des politiques menées et d'en tirer les conséquences. Il s'agit là de la phase la plus élaborée du contrôle de gestion qui doit, au travers des informations recueillies, permettre de mettre en place un véritable pilotage des politiques publiques grâce à la connaissance des coûts des actions menées et du degré de réalisation des objectifs poursuivis.

La mise en place d'un contrôle de gestion permettra aux directions régionales de l'environnement d'affiner leurs demandes et leur programmation budgétaire, ainsi que celles des autres ordonnateurs secondaires délégués de leur région mettant en œuvre la politique du ministère, de suivre la préparation et l'exécution de la dépense publique, et de rationaliser la gestion en cours d'année, afin de savoir éventuellement réorienter les actions et les crédits en cours d'exercice, de développer, en

région leur « pilotage » des actions et des crédits du ministère auprès des autres services déconcentrés du ministère.

L'infocentre INDIA permet de suivre l'exécution au niveau de leur région et de faire la synthèse de l'utilisation des crédits et des actions engagées pour tous les acteurs chargés de la mise en œuvre des actions environnementales, de définir un coût moyen par type d'action et d'élaborer des indicateurs de performance. Ce dispositif sera complété dans les années à venir, par la liaison ACCORD/NDL, qui assurera la continuité de toute la chaîne budgétaire et comptable et permettra l'information de l'ensemble des acteurs de la dépense.

Dans l'immédiat, le pilotage du contrôle de gestion sera animé par la sous direction des affaires financières et de la logistique et le département de la modernisation et de l'animation des services déconcentrés en lien avec les directions du ministère. Les modalités et les procédures à mettre en œuvre devront faire l'objet d'un débat lors des réunions avec les directeurs régionaux.

Chaque année, dans la même configuration, une réunion permettant de faire le bilan des actions de contrôle de gestion engagées sera organisée. Ce bilan devra permettre aux décideurs d'avoir une meilleure visibilité des coûts et des résultats, afin de leur donner les informations nécessaires à la mise en œuvre et à la poursuite des politiques publiques et de fixer les orientations du contrôle pour l'année suivante.

Les bilans de gestion, qui seront élaborés par les services déconcentrés, alimenteront nécessairement ce débat.

**REPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Vous avez bien voulu me communiquer le rapport public particulier sur la « déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat », rapport qui concerne notamment les actions menées depuis plusieurs années par les structures successives chargées de la réforme de l'Etat et qui relèvent de ce ministère.

Plusieurs éléments de réponses ont été fournis respectivement par la DGAFP, l'ex-DIRE et la DATAR à l'occasion des relevés de constatations provisoires et pris en compte par la Cour, c'est pourquoi le document de synthèse n'appelle de ma part que quelques observations complémentaires visant à actualiser ces remarques.

Chapitre I : l'état des services, des compétences et des crédits déconcentrés

Dans ce premier chapitre, la Cour souligne la grande diversité des approches et l'inégale mise en oeuvre de la déconcentration selon les ministères, tant en termes d'organisation qu'en termes budgétaires.

La Cour insiste sur la nécessité de clarifier les responsabilités et les compétences respectives de l'Etat, des collectivités territoriales et des opérateurs de tous ordres (déconcentration fonctionnelle) qui interviennent dans la conduite de l'action publique, soulignant à ce propos, la difficulté d'évaluer les politiques menées dans un environnement multipartenarial (en particulier la « traçabilité » difficile des crédits mis en œuvre).

Le ministère ne peut qu'adhérer à ces constats et se bornera à relever quelques points.

a) La Cour relève « qu'il n'existe pas de texte réglementaire qui détermine un cadre à l'organisation des services déconcentrés de l'État ».

Rappelons que le ministre chargé de la réforme de l'État, qui dispose du contreseing des textes organisant les services déconcentrés, demande systématiquement que les services déconcentrés de l'Etat soient organisés par des décrets pris en Conseil d'État.

Il pourrait être envisagé l'élaboration d'un décret « cadre » pour les services déconcentrés. Ce décret porterait sur la définition des missions, plutôt que sur leur organisation. En effet, les questions d'organisation sont déconcentrées et relèvent dorénavant de la responsabilité des préfets (décrets de 1982 modifiés en 1999).

b) En matière de déconcentration fonctionnelle : la Cour souligne que « les administrations centrales traitent directement avec les établissements publics autonomes à l'égard desquels leurs propres services déconcentrés ont peu de poids »

La DIRE a mené une réflexion courant 2002 sur le pilotage des établissements publics par leurs ministères de tutelle et présenté en juillet 2002 un rapport intitulé : « mise en œuvre des politiques publiques par les établissements publics nationaux : de la conception de la stratégie à l'évaluation de la politique ».

Le ministère, tout en rappelant que le pilotage des EPN est d'abord de la responsabilité des administrations centrales compétentes, est favorable au renforcement du rôle de coordination du préfet pour une mise en cohérence des politiques menées par les services et les établissements publics nationaux de l'Etat au niveau local. Ce sujet fait actuellement l'objet de réflexions dans le cadre de travaux relatifs à la réforme de l'administration territoriale.

Chapitre II : la gestion ministérielle des réseaux déconcentrés

Dans ce chapitre, la Cour souligne l'inégale mise en œuvre des textes relatifs à la déconcentration, d'un ministère à l'autre, et la difficulté de tous les ministères et de leurs services déconcentrés à passer d'une gestion traditionnelle des moyens à un pilotage par objectifs.

Un certain nombre de critiques sont plus directement adressées à la DIRE sur le suivi et l'évaluation des chantiers de réforme mis en place par les CIRE successifs depuis 1995 (suivi de l'évolution des structures et des capacités de pilotage des administrations centrales, de la mise en place des DNO, de la contractualisation) :

- ainsi le rapport lui-même se réfère-t-il souvent aux travaux du CRE, ou de la DIRE qui lui a succédé, tout en estimant qu'ils auraient du être approfondis ;*
- pourtant, il évoque peu le travail accompli dans la durée : préparation et suivi de l'exécution des décisions des CIRE ; instruction du contreseing du ministre sur les textes d'organisation des ministères ainsi que sur les textes relatifs aux décisions administratives individuelles; gestion du FRE ; actions pédagogiques relatives à la qualité, au développement du contrôle de gestion, au suivi de la contractualisation dans les ministères (par exemple la création en 2001 de deux centres de ressources : 1- qualité, 2- contractualisation et contrôle de gestion) ; réflexions sur le pilotage des établissements publics et création en juin 2002 d'un club des EPN; évaluations des PPM et des PTE conduites avec l'aide de consultants externes ; publication de mémentos, guides et rapports divers.*

Tous ces travaux, s'ils peuvent paraître éloignés du sujet central du rapport n'en sont pas moins, pour beaucoup, au cœur de la question de la déconcentration.

Chapitre III : la gestion interministérielle locale des services déconcentrés

Dans ce troisième chapitre, la Cour insiste logiquement sur la redéfinition des grandes lignes d'une organisation plus cohérente des services locaux de l'Etat, ainsi que sur une nécessaire gestion interministérielle des moyens, et sur l'urgence d'une mise en œuvre résolue de la déconcentration en matière de gestion des personnels.

La Cour relève les efforts faits en matière d'outils de la déconcentration ; elle note une insuffisante évaluation des expérimentations menées (PTE, DIS) et insiste sur les bilans qu'il convient de faire, tout en soulignant, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, la nécessaire

mutualisation des moyens en ayant recours à des procédures plus simples, plus lisibles et plus efficaces.

« Les conditions d'un exercice enfin efficace de la mission de coordination interministérielle reconnue aux préfets, que le ministère de l'intérieur n'est pas en mesure d'assurer seul, devraient être mieux organisées au niveau gouvernemental »

Le ministère ne peut que partager les remarques de la Cour, tout en soulignant que les travaux relatifs à la réforme de l'administration territoriale, impliquant l'ensemble des ministères, ont permis de dégager un large consensus pour mettre en place une nouvelle organisation territoriale des services de l'Etat, plus resserrée autour d'un nombre limité de pôles régionaux placés sous l'autorité directe du préfet de région. Cette réforme ambitieuse suppose également un renforcement des outils de la mutualisation et de l'interministérialité (PTE, DIS, PITE, plateformes de mutualisation des moyens au niveau régional).

L'accent est mis, à cette occasion, sur la recherche de l'efficacité, en lien avec la nouvelle étape de la décentralisation et la mise en œuvre prochaine de la LOLF :

- pilotage par objectifs et organisations resserrées (pôles régionaux) ;*
- cohérence de l'action de l'Etat et de celle des établissements publics nationaux ;*
- articulation des logiques verticales de programme avec l'interministérialité locale (PITE) ;*
- évaluation des politiques publiques.*

L'accent est mis également sur la rénovation du projet territorial de l'Etat, outil majeur d'interministérialité à la disposition des préfets. Les principaux axes d'évolution du PTE désormais baptisé PASE (projet d'action stratégique de l'Etat) sont les suivants :

- il constituera le document stratégique de l'Etat dans la région et dans le département, autour de quelques grandes priorités, sans prétendre à l'exhaustivité ;*
- le PTE régional constituera le cadre de référence des PTE départementaux qui auront vocation à s'inscrire dans une cohérence régionale ;*
- le PTE sera pris en compte par les administrations centrales des différents ministères concernés, l'articulation entre les directives nationales d'orientation (DNO) et les PTE étant le gage d'une mise en œuvre cohérente des politiques publiques au niveau local ;*
- une circulaire aux préfets, mettant en place le nouveau PTE sera signée par le Premier ministre avant la fin de l'année.*

D'autre part, il est envisagé de mettre en place un dispositif qui permettrait aux préfets de région de piloter des actions interministérielles d'envergure : le programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE). Il s'agirait d'un programme (au sens de la LOLF), placé sous la responsabilité d'un ministre (ce pourrait être le ministre de l'Intérieur), regroupant un nombre limité d'actions prioritaires, mises en œuvre au niveau de la région, et pour lesquelles le triptyque « objectif - moyens - indicateurs » serait décliné au sein d'un seul budget opérationnel de programme (BOP).

Un tel dispositif permettrait de réaliser la fongibilité des crédits pour une action interministérielle locale précise (en principe d'importance nationale). Cette fongibilité serait réalisée dès l'amont, en loi de finances initiale, sous la forme d'un BOP affecté à l'action concernée ; elle permettrait une bonne souplesse, une meilleure efficacité dans la mise en œuvre, le pilotage et l'évaluation de l'action concernée.

Enfin, une réflexion a été entreprise en matière de déconcentration de la gestion des ressources humaines.

La décentralisation, et la réforme de l'administration territoriale, étant des priorités gouvernementales fortes, plusieurs groupes de travail ont été installés en avril 2003 par le Cabinet du Premier ministre, dont un, piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), consacré à la déconcentration de la gestion des personnels et la mutualisation de moyens de gestion.

Il est apparu nécessaire à ce groupe de travail d'établir, en préalable à toute proposition d'évolution de l'organisation territoriale de l'Etat, un bilan précis de la réalité de la déconcentration des actes de gestion des personnels, notamment au regard du dispositif réglementaire sur la base duquel elle s'organise et d'identifier les motifs pour lesquels cette déconcentration, théoriquement autorisée par décret, n'a pas connu de mise en œuvre ou n'a connu qu'une mise en œuvre partielle.

Au vu de ce bilan, le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, proposera au Premier ministre une série de mesures visant : à réduire le nombre des corps, à rapprocher la gestion des personnels des décideurs locaux et à mettre en place des outils de mutualisation en moyens et en personnels destinés aux responsables des services déconcentrés.

Au-delà de ces quelques précisions, le rapport n'appelle pas d'autre observation de ma part.

**REPOSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION,
DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES**

Tout d'abord, je vous précise que, conformément aux instructions du Premier ministre, je conduis actuellement les travaux de réflexion préalables à la détermination des nouvelles modalités d'exercice de ses missions par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Celles-ci sont, bien évidemment, menées de pair et en cohérence avec les travaux de restructuration du budget du ministère dans le cadre des orientations fixées par la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001.

Outre, la poursuite de la réorganisation de l'administration centrale seront privilégiées toutes les mesures permettant d'améliorer et de renforcer, au travers de la déconcentration des décisions et des crédits, le rôle et les moyens d'actions des services déconcentrés.

Par ailleurs, vous trouverez ci-après les remarques ou précisions qu'appellent de ma part certaines des observations de la Cour.

***La prise en compte des charges nouvelles imposées aux services
déconcentrés par les interventions de l'Union européenne***

Il convient de préciser que le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR) a inscrit aux PLF 2000, 2001 et 2002 des créations d'emplois dédiés à la gestion des aides de la PAC (25 en 2000 pour le contrôle des aides compensatoires animales, 80 en 2001 et 80 en 2002 pour la gestion des aides) ; les modalités de répartition de ces emplois au sein des DDAF ont été définies en prenant en compte 2 critères :

- le nombre d'exploitations agricoles dans le département,*
- le nombre de dossiers gérés dans chaque département au titre de la PAC.*

La mise en œuvre des directives nationales d'orientation (DNO)

Le rapport indique que « le ministère de l'agriculture (...) s'est refusé à élaborer une directive nationale couvrant l'ensemble des missions du ministère, lui préférant des directives par secteurs comme la forêt, le développement durable et la sécurité alimentaire ».

De fait, le ministère de l'agriculture privilégie une approche par grande politique publique pour élaborer des DNO, estimant que cette approche est la plus conforme à l'esprit de la circulaire du Premier ministre de janvier 2001.

C'est ainsi que le ministre de l'agriculture a signé fin décembre 2002 la première DNO en matière de sécurité sanitaire et phytosanitaire qui privilégie une approche par filière et énonce trois priorités d'action (gérer les crises, maîtriser les risques, améliorer les performances) ; cette directive se décline en cinq axes : détecter les risques, contrôler les conditions d'élaboration des produits, promouvoir des modes de production conformes aux attentes sociales, informer les citoyens et accroître l'efficacité de l'Etat.

Cette DNO qui fixe des objectifs prioritaires et opérationnels aux directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et aux services régionaux de la protection des végétaux, est la déclinaison stratégique du programme ministériel sur la sécurité sanitaire des aliments que le ministère envisage dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi organique relatives aux lois de finances (LOLF).

D'autres DNO, couvrant le champ d'intervention des autres programmes viendront compléter d'ici 2004 cette première DNO.

La contractualisation

La Cour cite des éléments indiquant que « le ministère de l'agriculture (...) après les expériences peu convaincantes des centres de responsabilité reste assez réservé dans cette approche, tant qu'elle ne devient pas le mode de gestion de droit commun de toutes les administrations ».

Il est vrai que lors de l'élaboration du programme pluriannuel de modernisation (PPM en 1999, le ministère de l'agriculture ne souhaitait pas s'engager dans une contractualisation de ses moyens avec les services déconcentrés, dès lors que certaines garanties n'étaient pas réunies : pluriannualité garantie, non-révision annuelle, marges de manœuvre dans la gestion des moyens.

A la faveur de la définition par chaque ministère de sa stratégie pluriannuelle de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, des travaux sont actuellement engagés concernant une contractualisation pluriannuelle des moyens.

La répartition des effectifs de personnels

La Cour fait état de la difficulté à « établir un lien direct entre les effectifs des services déconcentrés, d'une part, la composition et les missions de ces derniers, d'autre part ».

La sectorisation complète des emplois budgétaires n'est pas encore réalisée au ministère de l'agriculture. Il est donc impossible pour chacun des responsables des secteurs d'emplois, de cerner la part qu'il lui incombe précisément de répartir.

C'est pourquoi une enquête sur les effectifs réels présents dans les services déconcentrés est effectuée auprès d'eux chaque année depuis 1992.

Ainsi la répartition des dotations en emplois des services déconcentrés est réalisée sur une base précise et fiable.

En outre, le système de calcul actuel permet de fournir aux services déconcentrés une dotation d'objectif globale en emplois. Elle est énoncée sans référence à des catégories, des corps ou des grades, et laisse aux directeurs la liberté de définir les emplois, tant en niveau qu'en spécialité.

Son mode de calcul repose sur un ensemble de critères prétendant décrire l'environnement géographique et agro-économique des structures sans chercher ni à qualifier ni à quantifier les missions à réaliser.

Ce dispositif a été mis au point en 1992. Il est actuellement en cours de révision dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF. Il est complété par une enquête individuelle sur l'activité des agents dont les résultats serviront de support au contrôle de gestion dans les services déconcentrés.

Le contrôle de gestion dans les services déconcentrés

Le rapport fait état d'une généralisation laborieuse [du contrôle de gestion] dans les services déconcentrés.

Il est à souligner que le ministère est engagé depuis 2001 dans une expérimentation du contrôle de gestion des directions départementales et régionales de l'agriculture et de la forêt. Cette opération a été conçue comme destinée à fournir aux directeurs des services déconcentrés les moyens de situer la performance de leur structure par rapport aux directions de taille et d'environnement comparables. Commencé avec trois directions en 2001, le travail s'est poursuivi en 2002 avec la participation active de dix-sept directions.

En 2003, le ministère s'investit dans un dispositif de pilotage de la structure et des politiques destiné aux DDAF et aux DRAF, répondant aux besoins et attentes des Directeurs pour le pilotage de leur direction, permettant de structurer le dialogue de gestion, constituant au niveau national un référentiel commun et contribuant à l'enrichissement des projets et rapports annuels de performance de la LOLF. Actuellement les cinq groupes de travail constitués sont chargés de définir les enjeux, les points clés à mettre sous contrôle, les indicateurs et les tableaux de bord. Ils associent étroitement les directeurs départementaux et régionaux, les représentants des politiques concernées en administration centrale ainsi que les ingénieurs généraux chargés de mission permanente interrégionale.

*REPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION*

Le rapport public particulier sur « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat » appelle de ma part quelques observations complémentaires d'actualisation.

***Chapitre I :
L'état des services, des compétences et des crédits déconcentrés***

La Cour relève l'extrême hétérogénéité des services déconcentrés qui tient à leur ancienneté et à l'histoire des ministères. Il en va ainsi des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) qui font partie des derniers services déconcentrés créés et qui ont mis 17 ans à couvrir l'ensemble du territoire.

Elle note en particulier l'articulation délicate entre les DRAC et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP). Le ministère précise à ce propos que, parallèlement aux mesures de décentralisation envisagées dans le champ culturel, il envisage de conduire dès 2004 des expérimentations en vue de clarifier et rationaliser cette situation, notamment en confiant à l'échelon départemental les attributions de gestion en matière d'architecture et de patrimoine et en renforçant l'échelon régional dans ses attributions de coordination et de programmation. Un cahier des charges sera diffusé cet été aux DRAC et aux SDAP pour qu'ils s'engagent dans la préfiguration de nouvelles modalités d'organisation d'un service régional de l'architecture et du patrimoine au sein des DRAC.

La Cour observe également que les services déconcentrés ne relaient que partiellement l'action des ministères et que les DRAC n'ont aucune autorité sur les services à compétence nationale (SCN), les établissements publics ou les monuments relevant du Centre des monuments nationaux qui sont implantés dans leur région.

Ces services sont administrés, à l'exception des SCN, par des personnes morales différentes du ministère dont il convient de respecter l'autonomie juridique. Quant aux SCN, leur création tient précisément aux spécificités de leurs missions et au caractère national de leur activité, quelle que soit leur implantation géographique.

L'organisation de l'administration territoriale souhaitée par le premier ministre en quelques pôles autour du préfet devrait permettre de confier un rôle de coordination aux directeurs régionaux à l'égard de ces différentes entités dans des domaines précis d'intervention. Il est ainsi envisagé qu'une conférence annuelle, présidée par le directeur régional des affaires culturelles, réunisse les responsables des SCN, monuments et

établissements publics de la région pour définir des orientations communes et harmoniser la mise en œuvre des priorités ministérielles en matière d'action territoriale, de politique des publics et d'action internationale.

- Au sujet de l'évolution des relations avec les collectivités territoriales, la Cour met en évidence l'imbrication complexe des compétences. C'est avec la volonté de clarifier cette situation que le ministère de la culture a proposé différentes mesures dans le projet de loi de décentralisation visant à :

- . confier la réalisation de l'inventaire général du patrimoine culturel aux collectivités territoriales avec la région comme chef de file,*
- . transférer aux collectivités territoriales la propriété de certains monuments ou sites historiques appartenant à l'Etat,*
- . expérimenter le transfert de la gestion des crédits relatifs aux travaux sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, à la région ou au département,*
- . transférer aux régions les crédits d'intervention en matière d'enseignements spécialisés de la musique et de la danse, le ministère conservant des responsabilités uniquement pédagogiques ainsi que la charge de l'enseignement supérieur professionnel.*

Parallèlement, le ministère souhaite permettre, par voie conventionnelle, aux collectivités qui en feront la demande de gérer à titre expérimental les fonds régionaux dans les domaines des acquisitions pour les musées (FRAM) ou les bibliothèques (FRAB), et pour les FRAC.

De plus, une clarification des rôles et des interventions fait l'objet d'expérimentation dans deux régions, Midi-Pyrénées et Lorraine. Dans le même temps, un travail de refondation des réseaux du spectacle vivant est entrepris sur tout le territoire visant à asseoir l'intervention publique dans ce secteur sur des règles du jeu cohérentes. Il passe par l'examen avec les collectivités locales et les professionnels de la situation de chaque région pour tenir compte des disparités et y répondre de la manière la plus adaptée.

Sans nier les effets négatifs engendrés par cette imbrication des compétences, il doit être porté à l'actif de la politique contractuelle un développement considérable de l'engagement des collectivités territoriales dans le champ culturel et la mise en place de politiques publiques fécondes.

Enfin, la Cour présente la déconcentration des décisions d'attribution des licences d'entrepreneur de spectacles comme une mesure « sans utilité démontrée ». Le ministère estime au contraire que cette mesure a permis aux DRAC de mieux connaître les professionnels de leur région, d'exercer un contrôle plus efficace sur les activités de spectacles et, ainsi, de contribuer à la lutte contre le travail clandestin. Un examen est toutefois engagé, dans le cadre de la simplification administrative, pour alléger la procédure.

S'agissant de la déconcentration des crédits, la Cour regrette « un net recul » des autorisations de programme de titre V exécutées au niveau local et une part d'AP déléguées en catégorie D encore limitée malgré une amélioration en 2001.

Il convient en premier lieu de rappeler que les crédits de titre V portent majoritairement sur le patrimoine. La déconcentration des crédits relatifs aux monuments historiques a été de l'ordre de 51 % en 2002. Trois opérations parisiennes lourdes pèsent sur ce chiffre: la restauration du Grand Palais, l'aménagement de la Cité de l'architecture et du patrimoine au Palais de Chaillot et la restauration de l'Opéra Garnier. Hors la restauration de ces monuments historiques de l'Etat, le taux de déconcentration du titre V consacré au patrimoine a été de 54 %. Ces pourcentages sont par nature fluctuants selon les opérations engagées et, pour les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, tributaires des choix des propriétaires. Il est difficile dans ces conditions de définir un optimum ou des normes fixes.

En 2002, la part des AP déléguées en DRAC en catégorie D a atteint 72,8 % du total du titre V et celle des AP exécutées localement 70,4 % des affectations du titre V.

Chapitre II : La gestion ministérielle des réseaux déconcentrés

La Cour souligne que le ministère a expérimenté différentes formules de pilotage des services déconcentrés sans trouver d'équilibre satisfaisant. La mission de réflexion que mentionne la Cour a débouché sur le principe d'une redistribution de certaines fonctions transversales au sein du ministère. Dans ce cadre, il est envisagé que la DAG se recentre sur ses métiers de pilotage, d'allocation de moyens et d'expertise. Le département des études et de la prospective et la mission de la recherche et des technologies, aujourd'hui services de la DAG, auraient vocation à rejoindre une nouvelle délégation en charge de la coordination des enseignements supérieurs ainsi que des industries culturelles, de la politique des publics et des affaires internationales. En revanche, la DAG se verrait confier le pilotage des services déconcentrés et l'action territoriale du ministère.

Les DRAC n'auraient plus de ce fait qu'un seul interlocuteur en dehors des directions sectorielles. Cette nouvelle attribution fait l'objet d'une réflexion interne sur ses futures modalités de mise en œuvre avant fin 2003.

S'agissant des dispositifs de définition des objectifs territoriaux, la DNO 2003 a connu une évolution sensible avec la distinction d'un volet annuel comportant 16 objectifs prioritaires et d'un volet pluriannuel reprenant les actions à mener dans le cadre des missions permanentes du ministère. La mise en œuvre des priorités annuelles fera l'objet d'une

évaluation de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles à la fin de l'année. Le dispositif continuera d'évoluer en 2004 : le calendrier de la DNO sera avancé, de telle sorte que les DRAC la reçoivent à la fin de l'été 2003 avec des éléments de cadrage budgétaire. Elle sera ainsi un document de référence leur permettant de fonder leurs demandes de crédits déconcentrés pour l'année suivante et non plus une note d'orientation transmise en début d'exercice, en même temps que la notification des dotations annuelles. De plus, après une phase d'expérimentation en régions Pays de Loire et Champagne-Ardenne, un tableau de bord des DRAC sera généralisé en 2005. L'objectif est d'articuler progressivement la DNO avec les orientations de la LOLF et les outils du contrôle de gestion permettant de procéder à une véritable évaluation qualitative et quantitative à la clôture de l'exercice budgétaire pour le volet annuel et tous les trois ans pour le volet pluriannuel.

Cette refonte du dialogue de gestion dans la perspective de la LOLF a conduit également à introduire dès la construction du PLF 2004 un exercice à blanc de justification en base zéro de la dotation globale de fonctionnement. La moitié des DRAC s'y est essayée, ce qui a permis d'affiner l'affectation des moyens dans la limite des marges de manœuvre disponibles.

De plus, le ministère appelle à nouveau l'attention de la Cour sur la poursuite de la globalisation des crédits déconcentrés en DRAC qui se répartissent depuis 2002 sur 15 lignes budgétaires et non plus 24.

Enfin, la Cour indique que les contrôles internes restent à approfondir et à mieux exploiter. Elle note par exemple qu'il n'existe aucun lieu de synthèse des rapports remis par les multiples services d'inspection du ministère. De ce point de vue, outre la création déjà mentionnée d'une commission des suites par arrêté du 23 avril 2002 en vue d'examiner les conditions de mise en œuvre des propositions contenues dans les rapports et études remis au ministre, un décret relatif à l'organisation et aux missions de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles en cours de contreseing élargit les missions du corps « à la coordination des activités de l'ensemble des inspections générales relevant du ministère chargé de la culture notamment en développant la programmation de missions communes ».

*La déconcentration
des administrations
et la réforme de l'Etat*

Rapport public particulier
Novembre 2003
Synthèse

Avertissement

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport sur la déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat.

Le présent document est une synthèse destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes.

Seul le texte du rapport lui-même engage la juridiction.

Les publications des juridictions financières ne mentionnent pas les constatations donnant lieu à des procédures juridictionnelles ou judiciaires en cours.

Il est rappelé que les réponses du Premier ministre et des ministres intéressés sont jointes au rapport.

Sommaire

	Présentation	3
1	<i>Des résultats modestes</i>	5
	I. – Le contexte constitutionnel	6
	II. – Une cohérence insuffisante	7
	III. – Le bilan actuel de la déconcentration	8
2	<i>La lente évolution des administrations</i>	11
	I. – L'adaptation des structures centrales	12
	II. – La définition des objectifs des services déconcentrés	13
	III. – La répartition des moyens des services déconcentrés	14
	IV. – Les systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés	15
3	<i>Les difficultés de la gestion interministérielle locale</i>	19
	I. – Le rôle du préfet	20
	II. – Les réformes locales de la coopération interministérielle locale	20
	III. – Les carences de la gestion interministérielle locale des moyens	21
	IV. – Les conditions de mise en œuvre de la LOLF	22

La politique de déconcentration, qui vise à rapprocher la prise de décision de son point d'application en déléguant les pouvoirs de l'Etat central à ses représentants locaux, a une longue histoire. Engagée par des décrets de 1964, elle a été relancée en contrepoint de l'ample mouvement de décentralisation de 1982 et plus encore par la loi de février 1992, qui a conduit en juillet de la même année à la publication du décret portant charte de la déconcentration.

Prenant en compte cette ambitieuse politique de déconcentration, la Cour a renforcé progressivement ses contrôles des services déconcentrés : préfectures, directions départementales de l'équipement, rectorats et inspections académiques, directions régionales de l'industrie et de la recherche, directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale, directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt, directions régionales de l'action culturelle, services départementaux de l'architecture et du patrimoine et délégations régionales au tourisme. En outre, à l'occasion de rapports sur la mise en œuvre de politiques publiques, elle s'est attachée à apprécier les conditions du pilotage central et du fonctionnement des services déconcentrés.

Tirant le bilan de ces contrôles, la Cour dresse un bilan mitigé de la politique de déconcentration engagée il y a onze ans. Cette politique a certes contribué à modifier les rapports entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés et à amorcer une lente évolution vers une gestion par les objectifs plus que par les moyens. Mais elle s'est heurtée à de nombreux obstacles et à de fortes résistances, dont témoignent la succession des dispositifs opérationnels destinés à la traduire dans les faits tout autant que les instructions récurrentes réaffirmant sa nécessité.

Il importe d'autant plus de tirer les leçons de cette décennie que cette politique dont la nécessité est ainsi régulièrement rappelée se conjugue désormais dans des conditions qui restent encore imprécises du fait d'une profonde réforme des principes et des mécanismes budgétaires engagés par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et surtout de l'engagement d'une nouvelle étape de la décentralisation.

1

Des résultats modestes

La modestie des résultats obtenus en matière de déconcentration parallèlement au vaste mouvement de décentralisation engagé en 1982 a conduit la « charte de la déconcentration », publiée en 1992, à étendre les responsabilités propres des préfets et des représentants locaux des ministères. Elle précise ainsi que seules peuvent être confiées aux administrations centrales les 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, notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, doivent être confiées aux services déconcentrés, ainsi consacrés comme les échelons administratifs de droit commun.

Dix ans après le schéma initial n'est pas encore totalement traduit dans les faits.

I. – Le contexte institutionnel

Les motifs qui ont poussé à relancer le processus de la déconcentration restent valables dix ans après ; les

dimensions locale et européenne de l'action des services ont plutôt renforcé les exigences en cette matière.

→ Les rapports avec les collectivités territoriales

Le principe, qui inspirait les lois de décentralisation de 1982, du transfert aux collectivités locales de blocs de compétences homogènes n'a pas résisté à l'épreuve des faits. La tâche des services déconcentrés de l'Etat en a été singulièrement compliquée.

Les interventions des collectivités territoriales se sont développées au-delà de leurs compétences obligatoires, comme les lois de décentralisation leur en ont offert la faculté, et ont conduit à une imbrication complexe des compétences. L'Etat lui-même, en appelant les collectivités territoriales, dans le cadre des contrats Etat-région notamment, à apporter des concours financiers, voire à mener des actions dans des domaines relevant jusque-là de sa compétence, a participé à la remise en cause des équilibres législatifs issus des lois de 1982.

Pour tenter de limiter les risques d'interventions concurrentes ou contradictoires, l'Etat a systé-

matisé la contractualisation avec des collectivités locales. Après les contrats de plan Etat-région et les contrats de ville, puis sous l'effet des lois de 1999 relatives à l'aménagement du territoire et à la coopération intercommunale, la démarche s'est généralisée. Cet empilement de contrats rend l'action locale de l'Etat de moins en moins lisible. De surcroît, les moyens humains et financiers des services sont souvent insuffisants pour assurer le montage et le suivi effectif de ce foisonnement.

Alors que le gouvernement vient de faire adopter par le Parlement réuni en Congrès une loi constitutionnelle ouvrant une seconde étape de la décentralisation et qu'un important projet de loi s'apprête à en définir les contours, la plupart des ministères vont devoir, à bref délai, opérer des choix stratégiques sur les compétences, l'organisation territoriale et les moyens de leurs services.

→ Les interventions locales de l'Union européenne

Dans le même temps, plusieurs réseaux de services déconcentrés ont dû consacrer une part importante de leur activité à la gestion de procédures et de crédits pour le compte de l'Union européenne. La complexité des procédures de programmation, le caractère strict des règles d'éligibilité et les risques financiers courus par l'Etat imposent de lourdes charges de gestion dans des domaines très

variés mettant en jeu des partenaires multiples. Alors que la démarche communautaire exige une forte cohérence et privilégie le niveau régional, les administrations localement compétentes, souvent confrontées à une insuffisance de moyens, souffrent d'une organisation territoriale où prédomine la spécialisation ministérielle et le niveau départemental.

II. – Une cohérence insuffisante

Toute volonté d'avancer de manière significative sur la voie de la déconcentration des responsabilités impose de prendre en compte la profonde diversité des services locaux qui naît principalement de celle des missions qu'ils exercent, de nature régaliennne pour certains, de gestion ou de prestations de service pour d'autres. Elle explique effectivement que la déconcentration n'a pas connu les mêmes avancées, ni produit les mêmes effets selon les réseaux concernés.

L'histoire et le mode d'organisation territoriale de ces services n'ont fait qu'ajouter à cette diversité. En dépit des textes successifs visant à unifier les circonscriptions administratives et à harmoniser les compétences exercées aux différents niveaux, les modes d'organisation territoriale des différents réseaux de services déconcentrés sont très variables (« inter-région », région, département ou circonscription infra-départementale). Certains réseaux restent au demeurant définis par des textes anciens.

Par ailleurs, face à des collectivités locales généralement organisées en directions peu nombreuses sous l'autorité d'un directeur général des services, les services déconcentrés restent très cloisonnés.

De plus, de nombreux secteurs de l'administration française ont mis en place des établissements publics, voire des réseaux nationaux d'établissements, à l'autonomie plus ou moins affirmée, dont les rapports avec les services déconcentrés sont parfois incertains.

✱

✱ ✱

Les transferts de compétences prévus dans la cadre de la seconde étape de décentralisation sont de nature à clarifier les responsabilités respectives des services de l'Etat dans de nombreux domaines où la Cour en a souligné la confusion. Ils rendront moins justifiables encore la juxtaposition de services aux compétences étroites et la superposition de niveaux d'organisation mal articulés

III. – Le bilan de la déconcentration

La déconcentration ne porte pas sur le pouvoir d'édicter des règles générales. En matière de décisions réglementaires, seules les décisions administratives individuelles doivent être déconcentrées. Dans ce domaine, des résistances sont encore fréquemment observées de la part de certaines administrations centrales : délivrances d'autorisation, voire instructions de dossiers remontent encore parfois aux administrations centrales.

La déconcentration des actes de gestion des agents de l'Etat a fait quant à elle l'objet de plusieurs textes

spécifiques au cours de la dernière décennie. En particulier, trois décrets du 31 mai 1997 ont prévu de déconcentrer la tenue des commissions et comités administratifs paritaires, l'exercice du pouvoir disciplinaire ainsi que les procédures de mise à disposition. Exception faite de l'éducation nationale, la déconcentration dans ce domaine reste limitée. Dans celui du recrutement, les propositions énoncées en 2000 par la direction générale de la fonction publique pour augmenter de 10 % la part des recrutements effectués localement n'ont pas été mises en œuvre.

→ La déconcentration des crédits

C'est en matière de gestion des crédits que la déconcentration aurait dû être la plus poussée. Pourtant, quarante ans après les textes de 1964 et vingt ans après la réforme de la déconcentration, les dépenses réellement décidées au niveau déconcentré restent minoritaires.

Les dépenses de rémunération des personnels sont faiblement déconcentrées. Certes, d'une manière générale, les paiements sont effectués au niveau local. Mais les délégations d'autorisations d'engagement (DAE) qui correspondent effectivement à un transfert de compétences ne représentent que 4 % en moyenne des crédits ouverts dans les principaux ministères avec, là aussi, des pratiques très différenciées.

La forte augmentation des crédits d'intervention s'est accompagnée finalement, après une période de recul, d'une déconcentration plus poussée du pouvoir de décision. Au total cependant, 1/3 seulement des crédits d'intervention est confié à une décision locale, les taux pouvant varier selon les ministères (hors minima sociaux et crédits gérés par d'autres organismes, notamment les établissements publics) de 1 à 95 %.

En matière d'investissement, l'évaluation du degré de déconcentration est particulièrement délicate du fait des difficultés d'identification des opérations successives. Si l'engagement et la délégation sont régulièrement suivis, le responsable de l'affectation des autorisations de programme (AP) n'est pas précisément connu par l'administration centrale. D'après les analyses disponibles, le pourcentage des opérations dont l'exécution est confiée à l'échelon déconcentré est resté stable depuis dix ans, généralement à peine supérieur à 50 % des AP disponibles. Le montant des investissements décidés au niveau local par les autorités déconcentrées atteint une proportion de l'ordre du tiers sur la période. Ce chiffre témoigne d'une persistance de la volonté des administrations centrales de conserver une maîtrise des opérations, volonté encore plus nette s'agissant des subventions d'investissement, de moins en moins déléguées.

Les dépenses de fonctionnement sont finalement les seules à avoir fait l'objet d'un effort significatif et généralisé de déconcentration. Mais les services

chargés au plan interministériel de suivre la mise en œuvre de la politique de déconcentration ne se

sont pas donné les moyens de suivre l'évolution des diverses catégories de crédits.

→ La dépense locale de l'Etat : l'exemple de la région Bretagne

Le champ finalement restreint de la déconcentration, c'est-à-dire du transfert aux échelons déconcentrés de l'Etat de la décision de la dépense, peut être illustré par les travaux menés par la trésorerie générale de la région Bretagne en liaison avec la Cour.

Pour l'ensemble de la région Bretagne, les dépenses des services déconcentrés payées par le trésorier payeur général ont été évaluées(1) à 7,3 Md€ en 2001, soit sensiblement plus que l'ensemble des dépenses des collectivités locales, départementales et régionale (5,8 Md€).

Mais les seules dépenses résultant de décisions prises par le préfet ou par les chefs des services

déconcentrés sont nettement inférieures : 1,9 Md€. Les dépenses de personnel payées sans ordonnancement préalable et un certain nombre de dépenses de fonctionnement dont, en premier lieu, la dotation générale de décentralisation sont à l'origine de la différence.

En regard, la trésorerie générale évalue la dépense locale totale de l'Etat à 11,5 Md€ en 2001. En effet, nombre de dépenses imputées sur le budget de l'Etat sont ordonnancées directement par les administrations centrales, transitent par différents circuits extérieurs à celui du Trésor public ou sont mises en œuvre par des établissements publics implantés localement.

→ *Principales recommandations*

→ Il est urgent de définir, pour chaque ministère, en fonction d'une analyse de ses structures propres de gestion et de l'évaluation des coûts et avantages comparés, le niveau optimal de déconcentration et le périmètre des dépenses « déconcentrables ». Il devrait en être déduit une batterie d'indicateurs statistiques qui permettrait d'assigner des objectifs précis à la politique de déconcentration et d'en évaluer les résultats.

→ Pour plusieurs réseaux, il conviendra de veiller à une articulation plus cohérente des démarches de déconcentration territoriale, d'une part et de décentralisation fonctionnelle (établissements publics), d'autre part.

→ Dans chaque circonscription administrative régionale, le trésorier payeur général devrait être en mesure de recenser, et le préfet en mesure d'apprécier, les crédits alloués et les dépenses exécutées localement par l'Etat mais aussi par les établissements publics et les organismes divers qui relaient localement son action.

(1) Selon l'application INDIA (Infocentre National sur la Dépense et les Informations Associées).

2

La lente évolution des administrations

La déconcentration implique une profonde mutation des services centraux qui doivent assurer leur mission de pilotage, c'est-à-dire fixer des objectifs précis et des méthodes pour apprécier les résultats de leur action et de celle des services déconcentrés. Elle peut désormais trouver un puissant levier d'accompagnement dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

dont la mise en œuvre appelle une nette distinction entre les fonctions stratégiques et les fonctions opérationnelles ainsi que des évolutions rapides et importantes en termes de structures, d'outils et de comportements.

Mais les obstacles auxquels la politique de déconcentration s'est heurtée ne sont pas pour autant tous levés.

I. – L'adaptation des structures centrales

Plusieurs circulaires du Premier ministre, en septembre 1992, juillet 1995 et juillet 1996, ont demandé aux ministres une réduction sensible du nombre des directions et des effectifs en administration centrale au profit des services déconcentrés.

La circulaire de juillet 1996 fixait un objectif ambitieux de réduction en trois ans de 215 à 150 du nombre de directions d'administration centrale de l'Etat. En fait, au cours de la dernière décennie, aucun ministère n'a modifié ses structures centrales dans une perspective cohérente avec ces orientations.

Le deuxième objectif visait la réduction de 10 % des effectifs des administrations centrales. Dans ce domaine aussi, les évolutions enregistrées sont minimales. Encore faut-il remarquer, d'une part, que les emplois d'administration centrale ne représentent qu'environ 2 % du total de la fonction publique, d'autre part, que ces effectifs sont mal connus. Le mode de comptabilisation des effectifs d'administration centrale n'est pas clairement arrêté, le périmètre n'étant pas le même au sens budgétaire et au sens fonctionnel.

La notion d'effectifs n'a d'ailleurs de sens qu'au regard des missions exercées et donc des

catégories de personnel qui en sont chargées. Les directives du Premier ministre invitaient ainsi les ministères à renforcer leurs effectifs, souvent insuffisants, de personnels de conception capables d'assumer les tâches nouvelles de pilotage des services déconcentrés. Ce n'est que depuis peu qu'a été amorcé un tel renforcement de l'encadrement, plus ou moins sensible selon les ministères.

Enfin, les initiatives prises par la plupart des ministères, parfois bien avant 1992 et les circulaires de 1996, pour mettre sur pied au sein de l'administration centrale des structures cohérentes de pilotage ont obtenu des résultats très divers mais généralement modestes. En tout état de cause, l'état du renforcement qualitatif des capacités de pilotage des administrations centrales reste à faire.

Il est regrettable que la politique engagée par le commissariat à la réforme de l'Etat (CRE) en 1996 pour analyser les effectifs au regard des missions et définir des objectifs d'évolution n'ait pas été poursuivie. De même, la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) n'a pas assuré, au-delà de 1998, le suivi d'ensemble des évolutions de structure liées à la déconcentration.

II. – La définition des objectifs des services déconcentrés

La gestion des services déconcentrés pose, au premier chef, des questions à l'évidence difficiles liées à la nécessaire adaptation des objectifs nationaux à la diversité des territoires. De multiples procédures ou instruments ont été successivement ou concomitamment mis en place.

Le degré d'application des instructions, très inégal d'un ministère à l'autre, témoigne, certes, de la

difficulté objective des problèmes techniques à résoudre, mais aussi des résistances au changement de certaines administrations centrales et, partant, des efforts restant à accomplir pour mettre en œuvre les exigences de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 sur laquelle les principes de politique de déconcentration anticipent à maints égards.

→ Les schémas de services collectifs

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT) du 25 juin 1999 a prévu l'élaboration de schémas de services collectifs définissant les choix stratégiques des principales politiques publiques, à l'horizon de vingt ans.

Neuf grands secteurs ont fait l'objet d'un schéma de services collectifs approuvé par décret en

avril 2002. Il est encore trop tôt pour porter une appréciation définitive sur cette procédure. Néanmoins, dans les domaines particuliers (enseignement supérieur, culture et santé) où elle a eu l'occasion d'en examiner la mise en œuvre, la Cour a constaté les limites de cette tentative de définition prospective et concertée des objectifs essentiels de l'action de l'Etat.

→ Les directives nationales d'orientation

Plusieurs circulaires du Premier ministre et du ministre du budget ont prescrit en 1995, 1996 et 1999 d'unifier, par ministère ou par grand domaine, les multiples circulaires budgétaires que les services centraux adressaient en début d'année à leurs services déconcentrés et d'en modifier le contenu pour en faire des instruments d'orientation et d'évaluation des politiques. La circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001 a invité fermement les ministres à adresser chaque année à leurs services déconcentrés des directives nationales d'orientation (DNO), véritables documents de référence fixant le cadre général de l'action de l'Etat.

Si le ministère chargé de la santé et de la solidarité et celui de l'équipement se sont conformés à l'esprit comme à la lettre de la circulaire, dans certains cas, relativement fréquents, les DNO contiennent des orientations beaucoup trop générales pour être significatives. Le ministère de l'agriculture a quant à lui opté pour des démarches partielles et plus progressives.

Certains ministères, non des moindres au regard du nombre d'agents employés, (éducation nationale, finances et industrie, intérieur...), n'ont pas même jugé utile de donner suite à la circulaire du Premier ministre.

→ L'expression locale des orientations nationales

Rares sont les ministères qui ont mis en œuvre la formule de la lettre de mission adressée aux responsables de leurs services déconcentrés lors de leur nomination. En revanche, la plupart d'entre eux ont mis sur pied des formules de dialogue de gestion entre services centraux et services déconcentrés dont les modes d'organisation, la périodicité et l'efficacité varient sensiblement d'un ministère à l'autre.

Depuis le tout début des années 1990, diverses tentatives ont également été engagées pour étendre les responsabilités des gestionnaires locaux au moyen de procédures contractuelles conclues avec l'administration centrale, souvent basées sur le principe d'un assouplissement des règles traditionnelles de gestion en contrepartie d'engagements en termes d'objectifs et de résultats déclinant les priorités locales d'application des orientations nationales.

En 1995, une circulaire du Premier ministre a prescrit l'expérimentation de « *contrats de services*

publics » dans plusieurs ministères. Faute d'une impulsion gouvernementale suffisante, cette démarche expérimentale s'est essoufflée après avoir donné lieu à la signature de deux contrats de service avec des rectorats. En 1998, une nouvelle circulaire du Premier ministre a encouragé le développement de la contractualisation interne. Certains ministères s'y sont engagés plus ou moins résolument, d'autres, en revanche, l'ont négligée.

Au-delà de ces dispositifs contractuels, diverses formules, tels les projets locaux de service, ont été mises en place. Mais l'expérience montre que rares sont ceux qui sont capables de donner toute sa portée à la démarche et de faire preuve d'une réelle capacité d'adaptation au contexte local.

Un tel bilan confirme l'ampleur des efforts qui restent à déployer dans la perspective de la mise en œuvre, dans le cadre de la LOLF, de « budgets locaux de services » articulant des « budgets opérationnels de programme » ministériels.

III. – La répartition des moyens des services déconcentrés

La mise en œuvre effective de la déconcentration suppose, en tout état de cause, que les personnels et les crédits soient alloués en fonction des objectifs définis avec les services déconcentrés et des résultats obtenus. C'était l'un des objectifs

essentiels des textes de 1992 et la perspective de l'évaluation de la performance ouverte par la loi organique sur les lois de finances renforce la nécessité de cette évolution.

→ La répartition des effectifs de personnels

Force est de constater que les conditions dans lesquelles s'opère la répartition des personnels appartenant aux services déconcentrés gestion-

naires (préfectures, rectorats, DRASS, etc.) ou aux grands réseaux opérationnels (éducation, police, justice, etc.), qui représentent l'essentiel des

moyens mis en œuvre par l'Etat sur l'ensemble du territoire, sont encore loin de répondre à des critères explicites. De manière générale, outre que les effectifs réels sont mal connus, leur corrélation avec les missions assumées n'est

pas avérée. Les redéploiements sont restés modestes aussi bien entre les circonscriptions régionales et départementales qu'au sein des unes et des autres.

→ Les dotations globales de fonctionnement

Engagée pour les préfetures dès 1985, étendue en 1990, la globalisation des dotations de fonctionnement a été retardée par la trop lente adaptation des règles et des nomenclatures budgétaires. De plus, l'efficacité, en termes de déconcentration, de la globalisation de ces crédits reste limitée dès lors que les administrations centrales l'assortissent de procédures destinées à leur permettre de peser indirectement sur tous les choix structurants.

De fait, la globalisation a été un moyen de maîtrise des frais de gestion autant qu'un instrument de la déconcentration. A partir de l'exercice 2000, une globalisation incluant les rémunérations des personnels, qui préfigure à maints égards les perspectives de la LOLF, a été expérimentée dans un nombre croissant de préfetures. Une évaluation récente relève de nombreux effets positifs mais souligne les progrès qui restent à faire notamment en matière de mise en œuvre par l'administration centrale d'une véritable fonction de pilotage par objectifs.

→ L'allocation des crédits d'intervention et d'investissement

Peu de ministères répartissent les crédits d'intervention sur la base de critères reliant les objectifs nationaux et une évaluation précise des situations locales.

Compte tenu de l'imbrication des interventions de l'Etat et de celles des collectivités territoriales, le risque est grand que les décisions prises ne fassent qu'accompagner les logiques de développement émanant spontanément des territoires et que les « moyens aillent aux moyens » sans effet de rééquilibrage.

IV. – Les systèmes d'information, de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés

Le pilotage des services déconcentrés suppose enfin que l'administration centrale comme les services déconcentrés puissent suivre l'activité locale de l'Etat. Pourtant, la déconcentration des

compétences et des moyens ne s'est pas toujours accompagnée de la mise en place de systèmes d'information répondant à ce besoin.

→ Les systèmes d'information sur la gestion

Plus de vingt ans après le décret d'avril 1981 qui posait un principe général d'organisation consistant à établir un fichier commun à l'ordonnateur et au comptable, l'unification des logiciels retenus pour la dépense des administrations centrales et pour celle des administrations déconcentrées n'a pas été généralisée.

La mise en œuvre à partir de 1988 du système unifiant la comptabilité des mandatements des ordonnateurs secondaires et celle des comptables a représenté un progrès certain. Elle n'a toutefois pas répondu aux besoins de la gestion comptable interne des ordonnateurs et les services déconcentrés ont mis en place d'autres systèmes d'information souvent non compatibles. Cette dispersion des architectures informatiques - qui ne se limite pas aux seules informations budgétaires ou comptables - ne favorise pas l'exploitation des résultats de gestion des services déconcentrés par les directions d'administration centrale, sous la forme de ratios et de tableaux de bord adaptés à l'activité et aux missions.

Mis en œuvre à partir d'octobre 1996, le système interministériel ACCORD doit doter à terme l'Etat d'un outil de gestion budgétaire et comptable de sa dépense commun, d'une part, à l'ordonnateur, au comptable et au contrôleur financier, d'autre part, à tous les services centraux et déconcentrés des ministères. Mais ce n'est qu'en 2006 qu'il doit également couvrir les dépenses déconcentrées.

Par ailleurs, aucun service déconcentré ne dispose encore d'un système efficace d'analyse des coûts, pourtant rendu indispensable par les exigences de la LOLF.

Certes, presque tous les ministères ont publié le plan triennal de mise en œuvre du contrôle de gestion décidé en 2000 et conforté par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, afin de suivre, réguler voire corriger l'action des services. Mais les démarches restent encore hésitantes et imparfaites dans les services déconcentrés.

→ Les missions d'inspection

Le contrôle des inspections ministérielles sur les services déconcentrés est très inégal et l'exploitation de leurs travaux souvent insuffisante. D'une manière générale, alors que ces services pourraient devenir un élément essentiel des dispositifs d'évaluation, l'organisation des corps d'inspection sur une base régionale, voire mieux encore interrégionale n'est pas systématique. Les tentatives du commissariat à la réforme de l'Etat puis de la délégation à

la réforme de l'Etat conjointement avec la direction générale de la fonction publique pour coordonner les corps d'inspection en matière de contrôle des services déconcentrés sont restées peu efficaces.

Dans ces conditions, il est difficile de porter une appréciation globale sur les effets de la politique de déconcentration ni d'évaluer les économies ou l'efficacité accrue qui, a priori, devraient en résulter.

→ **Principales recommandations**

→ L'approfondissement concomitant de la décentralisation et de la déconcentration tout autant que l'introduction du critère de performance par la LOLF, passe par le renforcement du pilotage central et de la responsabilisation des services territoriaux.

→ Alors que se sont succédé, avec des succès très relatifs pour la plupart d'entre eux, des exercices de formalisation et d'adaptation des objectifs nationaux à la diversité des situations locales, il devient urgent d'en faire une évaluation afin de définir un cadre simple, respectueux de la diversité des missions des services, mais applicable par tous.

→ Les efforts entrepris pour organiser les corps d'inspection sur une base régionale ou interrégionale devraient être systématisés et les

modalités de leur coopération en matière de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés mieux assurée.

→ La répartition des moyens en personnel et en fonctionnement devrait être plus explicitement liée aux objectifs assignés ainsi qu'aux résultats déjà enregistrés en fonction de critères plus systématiquement confrontés au plan interministériel.

→ En outre, les expériences passées montrent que la structure interministérielle chargée du suivi de la mise en œuvre des réformes de structure et de l'évolution des effectifs des administrations centrales devrait être dotée des moyens, notamment d'expertise, et plus encore de l'autorité qui ont souvent fait défaut à la DIRE.

3

*Les difficultés de la gestion
interministérielle locale*

La nécessaire cohérence de l'action de l'Etat au niveau local impose une coordination de l'action de services éparés qui se trouvent pour la plupart dans une double hiérarchie, l'une ministérielle, donc verticale et sectorielle, l'autre territoriale sous l'autorité du préfet. Alors que l'équilibre est déjà difficile à maintenir, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances induit un risque de prédominance plus affirmée qu'autrefois de la

logique verticale. Or, les dispositifs de coordination interministérielle locale mis en œuvre au cours des dernières années ayant rencontré des succès divers, la résolution de la contradiction entre la logique sectorielle, même si elle s'exprimera dorénavant dans des programmes globaux, et l'approche locale parfois beaucoup plus horizontale, est rien moins qu'assurée.

I. – Le rôle du préfet

Vingt ans après les textes de 1982 qui lui ont confié la direction des services déconcentrés de l'Etat, le préfet a, en droit, un rapport d'autorité avec la plupart des chefs de services déconcentrés. Ces derniers ne peuvent ainsi exercer leur compétence qu'en vertu des délégations de signature. Bien que le préfet soit en principe l'ordonnateur des crédits déconcentrés des différents ministères, les modes

de gestion de ces crédits restent très éclatés entre les services. Son rôle est, dans les faits, de plus en plus celui d'un animateur et d'un coordonnateur des interventions administratives. Mais les rapports noués entre les préfets et les chefs de services sont extrêmement variés, au gré des rapports anciens et personnels ou encore des politiques prioritaires menées sur les territoires concernés.

II. – Les formes locales de la coopération interministérielle

La faiblesse de la coopération interministérielle demeure une caractéristique générale de l'administration d'Etat au niveau local. Les divers dispositifs conçus et plus ou moins mis en œuvre au cours des dernières années pour y remédier ont

connu des fortunes diverses. Le plan pluriannuel pour les préfetures publié en novembre 2002 témoigne encore de la prudence sur ce sujet du ministère de l'intérieur, dans la hiérarchie duquel se situent les préfets.

→ Les divers dispositifs

Le collège des chefs de services, dont la charte de la déconcentration prévoyait l'institutionnalisation au niveau départemental, fonctionne, lorsqu'il est réuni, dans des conditions extrêmement hétérogènes. Les « commissions locales inter-

ministérielles de coordination », qui devaient associer à parité représentants de l'administration et représentants du personnel, afin de se prononcer sur les problèmes généraux de coordination des services, n'ont pas été mises en place.

Les difficultés de la gestion interministérielle locale

La charte prévoyait également deux dispositifs : les projets et les pôles de compétences. Le seul bilan disponible, réalisé en octobre 2000 par la DIRE, recensait un peu plus d'une centaine de « projets » et près de trois cents « pôles de compétences ». Il établissait la difficulté d'apprécier leur activité et leur efficacité réelles.

Le décret d'octobre 1999 a renforcé la délégation interservices dont le principe, posé en 1992, n'avait pas reçu beaucoup d'applications : un responsable reçoit délégation de signature et autorité fonctionnelle sur les chefs de services concernés

et peut même être désigné ordonnateur secondaire délégué. L'évaluation de la mise en œuvre encore limitée de la formule en fait apparaître les difficultés et les lourdeurs.

Des politiques interministérielles prioritaires, comme la politique de la ville ou la politique de l'eau, ont bien donné lieu à la mise en place de dispositifs institutionnels spécifiques. Mais l'absence de fongibilité des moyens et la rigidité excessive des procédures appliquées par les divers services concernés ont été des obstacles à leur efficacité.

→ Les projets territoriaux de l'Etat

En 1999 a été lancée l'idée de faire écrire par chaque préfet un « projet territorial » (PTE) afin de hiérarchiser, dans chaque département et région, les nombreuses priorités ministérielles et d'améliorer ainsi l'efficacité et la lisibilité des actions de l'Etat. Le PTE devait assurer la cohérence entre des directives nationales d'orientation (DNO) à logique verticale et la logique horizontale du territoire concerné. Un retard important a été pris

par rapport à l'objectif d'achever leur généralisation avant la fin de 2000. De plus, l'élaboration des PTE, dont le contenu très inégal reste souvent formel, n'a pas suscité les mesures de réorganisation des préfetures ou des services déconcentrés dont les décrets de 1999 ouvraient pourtant la possibilité. Les PTE sont au demeurant largement ignorés des services centraux.

III. – Les carences de la gestion interministérielle locale des moyens

La réforme de l'Etat aurait pu trouver un début d'application modeste et concret avec la rationalisation et la mutualisation de la gestion des moyens mises en œuvre par les divers services de l'Etat dans une même circonscription. La coopération reste pourtant rare, exception faite de la gestion des problèmes juridiques et de contentieux ainsi que des systèmes

d'information territoriaux. Dans deux domaines, la gestion des personnels et de l'immobilier, les préfets ne sont au demeurant pas en mesure d'exercer les pouvoirs spécifiques qui leur ont été attribués afin de tendre vers une gestion commune des moyens.

En dépit de circulaires du Premier ministre de 1991 et 1994 donnant aux préfets des compétences en

matière de détermination des effectifs et d'affectation des personnels, la gestion interministérielle des personnels n'a pas été mise en œuvre.

Les conditions d'une gestion immobilière des services déconcentrés coordonnée sont loin d'être réunies. Pourtant, la modernisation de son parc immobilier nécessaire à l'amélioration des conditions matérielles d'exercice de l'action de l'Etat appellent une professionnalisation de la gestion immobilière que les petits départements ministériels ne sont en tout état de cause pas en mesure de mettre en œuvre individuellement.

La déconcentration n'a pas conduit non plus à l'élaboration de stratégies systématiques d'échanges

d'informations ou de gestion mutualisée des moyens de fonctionnement. Les procédures de groupement d'achats au demeurant complexes et lourdes, ne sont pas mises en œuvre et les pôles de compétences n'ont dans ce domaine qu'un rôle insignifiant.

Un nouvel instrument de la mutualisation entre services de l'Etat, le « mandat de gestion », est en cours d'élaboration, à l'initiative notamment du ministère des finances, qui permettrait à un service d'être chargé d'exécuter un ensemble de tâches pour le compte d'autres administrations locales. Compte tenu du faible succès des entreprises précédentes de mutualisation, la mise en œuvre de ce nouveau dispositif exigera beaucoup de détermination.

IV. – Les conditions de mise en œuvre de la LOLF

Le découpage du budget de l'Etat en missions et programmes à dominante ministérielle, associé à des règles nouvelles d'utilisation des crédits, rend encore plus complexe la recherche de la cohérence de la gestion interministérielle à l'échelon territorial : si la fongibilité interne aux programmes introduit des facilités appréciables en gestion, la limitation des transferts entre programmes introduit une nouvelle cause de rigidité.

Certes, un accord semble se dégager pour que le préfet soit amené à jouer, dans des conditions qui restent à préciser, un rôle central dans l'élaboration des « budgets opérationnels de programme », déclinaison de chaque programme au niveau territorial.

Mais il reste à traiter un certain nombre de questions importantes. Il conviendra en particulier de déterminer comment pourront être assurés le pilotage et la gestion des politiques interministérielles. Certes, les budgets opérationnels devraient permettre une structuration plus claire des projets sur un champ plus large que les actuels chapitres budgétaires, en organisant en outre la fongibilité qui donne un pouvoir d'arbitrage a priori plus important au gestionnaire. Toutefois, il reste à mettre en place de manière effective le dispositif des programmes interministériels territoriaux qui pourraient regrouper dès la loi de finances initiale, en s'affranchissant des frontières des programmes ministériels, différents crédits concourant à des politiques locales qui seraient mises en œuvre directement par les préfets.

Les difficultés de la gestion interministérielle locale

→ Principales recommandations

→ Dès lors qu'il est reconnu que la coordination interministérielle locale des politiques de l'Etat et de la gestion des moyens de leurs services est une condition de l'efficacité des actions engagées et du bon emploi des moyens qu'elles impliquent, sa mise en œuvre doit être plus rigoureusement assurée.

→ Les conditions d'un exercice efficace de la mission de coordination interministérielle reconnue aux préfets doivent être organisées au niveau

gouvernemental.

→ Les textes définissant les pouvoirs des préfets en matière de gestion coordonnée des personnels et des immobilisations doivent être appliqués et le cadre de la mutualisation des achats doit être revu.

→ Les dispositifs de coopération entre services proposés au cours des dernières années doivent faire l'objet d'un bilan établi et débattu au plan interministériel afin d'en évaluer les avantages et les inconvénients et définir des procédures simples, lisibles et efficaces qui soient compatibles avec la

500030340-001003 – Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris.
