

**RAPPORT D'ACTIVITE
DE
L'INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION
(1993 - 1994)**

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	3
L'HARMONIE DU TERRITOIRE	5
1. - L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	6
<i>1.1. - L'IMPLANTATION DES SERVICES PUBLICS</i>	7
1.1.1.- Les hôpitaux	7
1.1.2.- Les besoins de services publics en milieu rural	9
1.1.3.- La révision de la carte judiciaire	10
<i>1.2. - LES VILLES NOUVELLES : MELUN-SENART ET SAINT-QUENTIN EN-YVELINES</i>	12
1.2.1.- Melun-Sénart	12
1.2.2.- Saint-Quentin-en-Yvelines	15
<i>1.3. - L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DES REGIONS DÉFAVORISEES: LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES FONDS DU FEDER</i>	16
2. - LA DECENTRALISATION	19
<i>2.1. - LE CONSEIL AUX COLLECTIVITÉS LOCALES</i>	19
2.1.1. - Les audits de la gestion des collectivités locales	19

2.1.2. - Un cas particulier: les services départementaux d'incendie et de secours	20
2.1.3. - La formation des personnels territoriaux: l'audit du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPJ)	22
2.2. - <i>LE CONTROLE ADMINISTRATIF DES COLLECTIVITES LOCALES</i>	24
2.2.1 - Le contrôle de légalité	25
2.2.2. - Le contrôle de la légalité des sociétés d'économie mixte locales	28
2-3. - <i>LE CAS PARTICULIER DES DOM-TOM</i>	30
3.- LA DECONCENTRATION	32
LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION	36
1. - L'ORGANISATION ET L'INFORMATIQUE DU MINISTERE	37
1.1. - <i>L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE</i>	37
1.2. - <i>LA COMMISSION DE L'INFORMATIQUE ET DE LA BUREAUTIQUE</i>	38
2. - LA GESTION ET LA MODERNISATION DES PREFECTURES	41
2.1. - <i>LE CONTROLE DE L'UTILISATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT</i>	41
2.2 - <i>L'EVALUATION DE LA PROCEDURE DES CENTRES DE RESPONSABILITE</i>	43
2.3. - <i>L'EVALUATION DU PLAN DE MODERNISATION DES PREFECTURES</i>	43
24. - <i>L'ACTUALISATION D'UN INSTRUMENT DE PILOTAGE : L'OBSERVATOIRE DES EFFECTIFS DES PREFECTURES</i>	45

3. - LA MODERNISATION DES SERVICES DE LA POLICE NATIONALE	46
3.1. - <i>LES SERVICES LOGISTIQUES DE LA PREFECTURE DE POLICE</i>	47
3.2. - <i>LES SECRETARIATS GENERAUX POUR L'ADMINISTRATION DE LA POLICE (SGAP)</i>	49
3.3. - <i>L'ORGANISATION ET LA GESTION DES SERVICES DECONCENTRES DE LA POLICE NATIONALE</i>	53
3.3.1. - La coordination des services : de la départementalisation aux plans départementaux de sécurité	53
3.3.2. - La globalisation des crédits de fonctionnement des services déconcentrés de la police nationale	56
4. - LA DECONCENTRATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	57
5. - L'ADMINISTRATION ET LES USAGERS	58
5.1. - <i>L'ACCUEIL DANS LES SERVICES DECONCENTRES</i>	59
5.2. - <i>LES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION AVEC LES USAGERS</i>	61
5.2.1. - L'exemple de Carmin-Dialect	61
5.2.2. - La participation de l'I.G.A. aux instances spécialisées	63
LE MAINTIEN DE LA COHESION SOCIALE	66
1. - LA PRECARITE	68
1.1. - <i>L'ARMEE DU SALUT</i>	69
1.2. - <i>LA LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE</i>	70
1.3. - <i>LE CONTROLE DES ACTIONS CARITATIVES ET DE SOLIDARITE</i>	72

2. - LA MAITRISE DES FLUX MIGRATOIRES	73
2.1. - <i>L'ELOIGNEMENT DES ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE</i>	73
2.2. - <i>LE PROBLEME DES MAITRES-AUXILIAIRES ETRANGERS</i>	78
3. - LA CONTRIBUTION DE L'ADMINISTRATION AUX POLITIQUES SOCIALES	80
3.1. - <i>LE LOGEMENT SOCIAL</i>	80
3.1.1. - La définition du logement social pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.)	81
3.1.2. - Les problèmes de foncier, de résorption de l'habitat insalubre et de logement social dans les DOM et à MAYOTTE	81
3.1.3. - Les logements réservés aux fonctionnaires	82
3.2. - <i>LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS</i>	83
3.2.1. - Les adolescents en difficulté	83
3.2.2. - L'insertion professionnelle et sociale des personnes handicapées dans la fonction publique de l'Etat	84
3.3. - <i>LA REINSERTION DES DETENUS: LE PROBLEME DES LONGUES PEINES ET DES DETENUS DIFFICILES ET DANGEREUX</i>	86
LA SECURITE, LES SITUATIONS DE CRISE ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	89
1. - LA PRÉVENTION	90
1.1. - <i>LA PROMOTION D'UNE "CULTURE DE SECURITE" DANS LES PREFECTURES ET SOUS-PREFECTURES</i>	90

1.2. -LA SECURITE DES ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC	93
1.3. - LES PRISONS : LA PREVENTION DES MUTINERIES	94
2. - LA GESTION DE CRISE	96
3. - LA MISE EN OEUVRE DES REPARATIONS: L'EXEMPLE DES INONDATIONS	100
4. - LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA CORRUPTION	102
ANNEXES	

- AVANT-PROPOS -

La publication d'un rapport d'activité de l'inspection générale de l'administration n'est pas un exercice habituel.

Certes, dans la longue histoire de l'I.G.A. depuis NECKER, on trouve des périodes pendant lesquelles cette publication était régulière et constituait même une obligation devant le Parlement. Mais cette pratique s'était perdue. Régulièrement posée, la question de la publicité des travaux du corps **avait, jusqu'à présent, malgré quelques initiatives récentes, achoppé sur une tradition de discréction, voire de confidentialité.**

Lorsque le chef du corps m'a proposé de revenir sur cette tradition, j'ai décidé de l'encourager dans son initiative. L'administration n'a rien à cacher et surtout pas le regard critique qu'elle peut porter sur elle-même.

Les corps d'inspection et de contrôle remplissent dans un monde administratif en profonde évolution une fonction souvent mal connue. Du contrôle de type disciplinaire ou comptable, qui demeure l'une de leurs raisons d'être, ils ont évolué vers des formes nouvelles d'intervention qui ont pour nom le contrôle de gestion, l'audit, le conseil et l'évaluation.

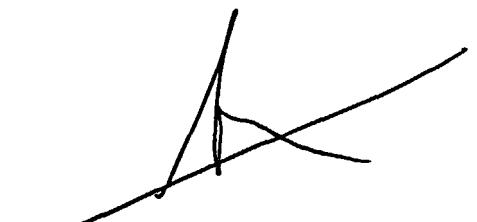
Sont concernés au premier chef les services de l'Etat, administrations centrales et services déconcentrés, mais aussi les collectivités territoriales, leurs groupements, établissements publics et organismes subventionnés.

Directement rattachée au ministre, l'inspection générale de l'administration est d'abord le corps de "contrôle supérieur" pour employer la terminologie qui, depuis 1948, figure dans son statut, du ministère de l'intérieur.

Mais, comme les inspections générales des finances et des affaires sociales, elle possède une vocation interministérielle qui n'est pas théorique puisqu'un tiers des quelque cent rapports annuels produits lors des dernières années se sont inscrits dans ce cadre.

L'horizon de ses interventions est très large. C'est donc autour des grands thèmes qui préoccupent notre société et inspirent l'action du Gouvernement que l'inspection générale a choisi de présenter son activité des deux dernières années: l'harmonie du territoire, le maintien de la cohésion sociale, la modernisation de l'administration, la gestion des crises et la sécurité.

Je forme le souhait que l'inspection générale mette de plus en plus sa capacité d'expertise au service du développement de l'innovation et de la prospective.



Charles PASQUA

- INTRODUCTION -

Comment l'inspection générale de l'administration, chargée selon les termes de son statut, du "*contrôle supérieur sur tous les personnels, services, établissements ou institutions qui relèvent du ministre de l'intérieur*" en vient-elle à traiter de thèmes aussi vastes que ceux autour desquels est ordonnée la présentation de son activité des deux dernières années ?

La réponse tient à la fois à l'ampleur du champ de ses compétences et à la diversité de ses modes d'intervention.

- Un vaste champ de compétences

Malgré la réduction des compétences du ministère de l'intérieur au cours de l'histoire, ce ministère continue de s'investir dans de nombreuses questions intéressant à titre principal d'autres ministères. Le haut fonctionnaire de défense, la délégation à l'aménagement du territoire ont une compétence interministérielle affirmée.

Mais surtout les préfets, rattachés au ministère de l'intérieur, sont, sur le terrain, les délégués du gouvernement et les représentants directs du Premier ministre et de chacun des ministres. Or, toujours selon son statut, le contrôle de l'I.G.A. "s'étend également sur tous les personnels, services, établissements ou institutions sur lesquels les préfets exercent leur contrôle, même s'ils sont soumis aux vérifications d'un autre corps d'inspection ou de contrôle spécialisé, sous réserve dans ce dernier cas du consentement exprès ou tacite du ministre intéressé".

Enfin, le statut ajoute que "*les membres de l'inspection générale peuvent recevoir des lettres de mission signées du Premier ministre, du ou des ministres intéressés et du ministre de l'intérieur, étendant leurs attributions à des personnels, services, établissements ou institutions relevant d'autres départements que celui de l'intérieur*".

Cette ouverture sur d'autres ministères est réelle. Environ un tiers des rapports est destiné à d'autres ministres que celui de l'intérieur. Dans la période récente, le ministre de la fonction publique et celui des départements et territoires d'outre-mer ont été les principaux commanditaires. Les services du Premier ministre ont plusieurs fois sollicité le concours de l'inspection générale.

- Des modes d'intervention très divers

Dans la réalité, le mode d'intervention privilégié de l'I.G.A. demeure bien entendu la mission sur le terrain, et tout spécialement dans les préfectures, sous-préfectures et services déconcentrés de l'Etat. C'est ce qui fait de ce métier avant tout un métier de contacts.

Certaines missions sont conduites à la demande du ministre, sur des questions ou des thèmes ponctuels. D'autres font l'objet d'une programmation régulière et s'effectuent dans un cadre méthodologique préalablement défini. Ce sont les missions permanentes.

D'autres enfin associent l'I.G.A. à d'autres corps d'inspection et de contrôle : ce sont les missions conjointes à caractère interministériel. Depuis quelques années, le partenariat s'est ouvert à de nouveaux acteurs que sont les bureaux d'études privés ou, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, les universitaires.

La collaboration aux réflexions de l'administration centrale du ministère est un autre mode d'intervention. L'inspection générale est parfois chargée de conduire des enquêtes ou des audits sur l'administration centrale elle-même. De façon plus permanente, elle anime des groupes de travail inter-directions sur un certain nombre de problèmes transversaux ou à l'occasion de la mise en place de ses propres recommandations. Sa vocation n'est pas de se substituer aux directions dans la mise en œuvre des actions. Elle est de faciliter leur conception, de favoriser la mise en place d'un dispositif commun et d'en évaluer les résultats.

La participation des membres du corps à de multiples commissions ministérielles ou interministérielles est une pratique ancienne qui connaît un développement constant.

Enfin, de façon plus récente, l'inspection générale développe une fonction de conseil. Conseil aux services centraux ou déconcentrés, mais aussi, à leur demande, aux collectivités territoriales, voire à certains gouvernements étrangers.

Cette diversité des expériences conduit l'I.G.A. à développer une véritable capacité d'expertise. Cette capacité n'est pas que le fruit de l'observation et de l'analyse de la réalité administrative : la plupart des membres du corps ont exercé, pendant une période de leur carrière, des responsabilités dans l'administration, le secteur semi-public ou privé.

Sur certains grands sujets et au fil d'interventions parfois récurrentes, l'inspection générale s'est ainsi forgée des éléments de doctrine. Son rôle n'est pas de les imposer à tout prix. Il est d'offrir aux responsables politiques une réflexion qui se situe dans la durée.

Jean-François LORIT
Chef de l'Inspection Générale
de l'Administration

L'HARMONIE DU TERRITOIRE

L'organisation territoriale de l'Etat est sans doute le domaine de compétence privilégié de l'inspection générale de l'administration depuis le début du siècle. Son rattachement constant au ministre de l'intérieur en témoigne. Le corps possède une vocation particulière pour l'étude des problèmes relatifs à l'organisation territoriale et à l'équilibre des compétences entre l'administration d'Etat et les collectivités décentralisées.

Placée au cœur des problèmes de souveraineté, l'IGA a accompagné les grandes réformes lancées depuis 1982.

Les années 1993-1994 ont été particulièrement significatives à cet égard. En effet, deux orientations majeures ont été fixées par le gouvernement, qui placent, pour leur mise en oeuvre, le ministère de l'intérieur au premier plan:

- donner une nouvelle impulsion au développement du territoire, à travers une relance de la politique d'aménagement;
- accélérer le processus de déconcentration, afin de rapprocher l'administration du citoyen et d'accroître l'efficacité et la coordination des services placés sous l'autorité des préfets.

1. - L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

On connaît le très important travail de réflexion et de dialogue initié et conduit par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), ainsi que par les services déconcentrés de l'Etat, pour aboutir à la loi d'orientation, longuement discutée dans les deux assemblées, sur l'aménagement et le développement du territoire. Un grand débat national a été lancé par le gouvernement sur ce thème. Animé par les préfets dans chaque département, il a permis à de nombreux intervenants locaux, et notamment l'ensemble des élus, d'exprimer leur point de vue.

La contribution de l'inspection générale de l'administration dans la période récente a porté sur trois domaines touchant directement et concrètement l'aménagement du territoire:

- l'implantation harmonieuse des grands services publics sur l'ensemble du territoire;
- le problème des villes nouvelles;
- le système de distribution et de contrôle des fonds européens pour le développement des régions.

1.1. - L'IMPLANTATION DES SERVICES PUBLICS

1.1.1. - Les hôpitaux

L'hôpital, en termes de volume et de coût, est un des principaux services publics. Il est aussi l'un des plus controversés. En février 1994, une mission interministérielle a été confiée conjointement à l'inspection générale des affaires sociales, à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances, afin d'étudier la situation et les perspectives des établissements hospitaliers français.

Le champ couvert par la mission était donc considérable. Un des apports les plus significatifs de l'IGA a été la réflexion sur le lien entre réforme hospitalière et aménagement du territoire. L'hôpital est un lieu hautement symbolique: c'est le lieu où l'on naît, celui où, le plus souvent, l'on meurt. Un très fort contenu affectif est attaché à l'institution, et ses défenseurs, qu'ils soient professionnels du secteur ou élus, ont un poids politique et médiatique sans commune mesure avec les défenseurs d'autres grandes institutions publiques.

L'hôpital est un service dont chacun attend le maximum de sécurité et d'excellence. Il est géré comme une administration, alors même qu'il s'agit bien d'une entreprise productrice de services, intervenant sur un "marché" à forte concurrence. Deux logiques s'entrecroisent:

* *une logique administrative et territoriale* : l'hôpital est géré dans le cadre de ces structures traditionnelles que sont la commune, le département, la région;

* *une logique sanitaire*, qui ne recoupe pas nécessairement la précédente.

L'approche territoriale retenue par la mission, qui repose sur de nombreux déplacements en province, a mis en lumière le caractère très disparate de l'offre de soins dans notre pays. De grandes densités hospitalières apparaissent en Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, ainsi que dans des régions où l'évolution des structures hospitalières n'a pas toujours suivi les évolutions démographiques: Limousin, Alsace, Auvergne, Bretagne. A l'inverse, des régions comme le Nord-Pas-de-Calais, le Poitou-Charente, la Haute-Normandie paraissent relativement démunies. Ces appréciations très générales doivent toutefois être nuancées, car à l'intérieur de chaque région on observe des variantes en fonction de la nature des équipements (lits d'hospitalisation, lits de long séjour et de sections de cure médicale, lits et places de psychiatrie).

La mission a estimé, au terme de ses analyses, que la logique sanitaire et les objectifs d'aménagement du territoire ne sont pas contradictoires.

La logique sanitaire obéit à deux objectifs:

* *un objectif de qualité et de sécurité*. Dans le passé, la proximité était ressentie comme le principal facteur de sécurité. Aujourd'hui, l'évolution technique des soins et les progrès intervenus dans les transports ont inversé l'ordre des facteurs. Il reste que l'objectif de qualité en matière de santé ne saurait se réduire à la qualité des soins et de certains actes, et qu'il est nécessaire de prendre en compte toute la chaîne des actes de nature à améliorer le réseau de santé: ceci conduit, par exemple, à des opérations de prévention primaire et secondaire qui doivent être assurées par les médecins généralistes organisés en réseau autour de l'hôpital local;

* *un objectif économique*. Il est certain que descendre au-dessous d'une certaine intensité d'utilisation conduit à des coûts exagérés. En revanche,

comme le montre notamment l'exemple britannique, les petits établissements à activité médicale homogène ne sont pas les plus coûteux. Il n'y a donc pas nécessairement contradiction entre une logique d'économie de la santé et une logique d'aménagement du territoire.

La logique d'aménagement du territoire obéit à quatre objectifs:

- * la possibilité d'accéder sur l'ensemble du territoire à un service de qualité;*
- * le maintien sur place de la population (personnes âgées, malades);*
- * le développement des activités et le maintien d'un dynamisme démographique;*
- * le désenclavement des zones rurales.*

La bonne articulation entre les deux logiques exige que l'on fasse peser les restructurations sur les services les plus coûteux à prestations comparables, et que l'on alloue les moyens en tenant compte de coûts standards. Les disparités inter-régionales, notamment celles qui défavorisent les régions rurales, doivent être prioritairement corrigées, de même que les disparités infrarégionales, pour autant que les développements de capacité hors de la capitale régionale soient compensés par des réductions à l'intérieur de celle-ci.

De telles évolutions nécessitent bien évidemment une volonté politique forte, y compris à l'intérieur des régions.

1.1.2. - Les besoins de services publics en milieu rural

A la demande du Premier ministre, une mission interministérielle a été chargée d'étudier les besoins de services publics en milieu rural, et de proposer les dispositions nécessaires pour assurer, dans ces zones, un service de qualité qui soit compatible avec les contraintes de gestion des prestataires.

Il s'agit d'un domaine essentiel dans la politique d'aménagement du territoire, dans la mesure où, sur le plan matériel comme sur le plan psychologique, il touche de manière directe à la vie quotidienne des citoyens éloignés des centres urbains. Le fait que le comité interministériel d'aménagement du territoire se soit tenu à Mende en juillet 1993 était un signe tangible des priorités gouvernementales.

L'IGA, qui travaillait en coopération avec les inspections des finances et des affaires sociales, s'est particulièrement attachée, dans sa contribution, à l'analyse du schéma existant de l'implantation des services en zone rurale.

Tirant les conclusions de cette analyse et d'une étude comparée des expériences poursuivies en ce domaine par la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la Suisse, le rapport a préconisé un remaillage territorial évitant la création de structures ou de circonscriptions administratives nouvelles. Outre le remodelage de certains arrondissements et cantons, l'IGA a recommandé pour l'essentiel le développement de l'intercommunalité dans le cadre de "bassins de vie" possédant une cohérence géographique et ayant en commun des facteurs culturels, économiques et sociaux. Le critère des flux migratoires locaux nés du trafic entre le lieu de résidence et le lieu de travail a paru important, mais non décisif en raison de sa relative instabilité et de ses variations dans le temps. Par ailleurs, un certain pragmatisme dans le choix des "pôles d'attraction" locaux a été jugé indispensable, afin d'éviter le dépérissement à terme des communes voisines au profit du "bourg-centre". Enfin, le sous-préfet devrait être l'animateur de structures légères associant des élus locaux et des représentants des milieux socio-économiques. **L'IGA a réaffirmé ainsi le rôle déterminant du sous-préfet**, qui représente l'Etat au plus près des populations.

1.1.3. - La révision de la carte judiciaire

L'inspection générale de l'administration a été associée étroitement aux travaux du comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice, lancés en 1993. La mission du comité était notamment de procéder à l'étude des compétences, des ressorts et de l'implantation des juridictions, en vue de proposer la révision de la carte judiciaire.

L'état des lieux a fait apparaître de fortes inégalités dans la répartition géographique, dans la taille et la charge des juridictions (cours d'appel, tribunaux de grande instance et d'instance, tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes), inégalités qui sont sources en elles-mêmes de dysfonctionnements. La contrainte liée aux impératifs d'aménagement du territoire est forte: les citoyens souhaitent une **justice de proximité**, comme ils souhaitent des services publics de proximité, exigence d'autant plus forte que l'on constate une tendance constante à l'augmentation des contentieux.

La mission a fait un certain nombre de propositions pragmatiques, destinées à rationaliser et moderniser la carte judiciaire, notamment certains regroupements de très petits tribunaux de grande instance, ainsi que la redistribution d'une partie des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes en fonction de critères de "bassins d'activité". Enfin et surtout, une meilleure répartition des tribunaux d'instance, qui constituent l'échelon par excellence de la justice de proximité, est jugée nécessaire, qui doit conduire à des suppressions ou des regroupements.

Le remodelage de la carte judiciaire constitue un bon exemple des difficultés que rencontre toute politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Comme pour les services publics de base, les régions ou les zones situées le plus à l'écart du développement ne doivent pas voir leurs handicaps naturels aggravés par des mesures de rationalisation qui se justifient, par ailleurs, par la volonté d'utiliser au mieux les deniers publics. Le fait est particulièrement sensible s'agissant de la justice, qui n'est pas un service public comme un autre, et dont le bon fonctionnement est nécessaire à l'exercice des libertés publiques et des droits des citoyens. En ce domaine, comme dans les autres, la **dimension géographique** doit être prise en compte.

Aussi la mission a-t-elle recommandé une approche très souple, privilégiant la suppression des juridictions géographiquement proches d'autres juridictions existantes, et excluant du champ des regroupements les zones excentrées ou les départements isolés (Corse, Outre-Mer). Ce qui revient à intégrer dans le schéma de réorganisation administrative du ministère de la justice la dimension de l'aménagement du territoire.

1.2. - LES VILLES NOUVELLES: MELUN-SENART ET SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES

Les villes nouvelles, fondées sur un concept lancé dans les années soixante, posent des problèmes importants en termes d'aménagement du territoire. Certaines d'entre elles connaissent en effet des difficultés de fonctionnement structurelles, d'autres, en dépit de leur réussite, sont confrontées à des problèmes d'adaptation. En 1992 et 1993, le ralentissement marqué de la construction de logements et de zones d'activité a constitué un symptôme de crise pour des villes le plus souvent très endettées par leurs investissements en équipements collectifs.

L'IGA a travaillé récemment sur le devenir de deux villes nouvelles : Saint-Quentin-en-Yvelines, et, dans un cadre interministériel, Melun-Sénart. Dans un cas, la mission a conclu au maintien du statut de l'agglomération, dans l'autre elle a préconisé une évolution structurelle radicale. Le problème est d'ordre général. Dès lors que les opérations de création de villes nouvelles ont atteint leurs objectifs, convient-il de maintenir les structures *ad hoc*, ou est-il souhaitable au contraire d'évoluer vers un statut communal plus classique et peut-être plus démocratique ? En clair, le statut des villes nouvelles a été conçu dans une optique d'aménagement. Le problème de fond est de déterminer si ce statut originel est adapté à une fonction de gestion locale classique, une fois les objectifs initiaux atteints.

1.2.1. - Melun-Sénart

La mission confiée par le gouvernement, en février 1994, à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection générale des finances et au conseil général des ponts et chaussées, sur les perspectives de développement de la ville nouvelle de Sénart s'est déroulée dans une période charnière de l'aménagement du territoire, au coeur du débat national préalable au projet de loi d'orientation et au moment de la publication du schéma directeur d'Ile-de-France.

Son rapport s'est donc inscrit dans les perspectives nouvelles ainsi définies par le gouvernement et la région. Melun-Sénart, qui a vu s'effacer les perspectives d'installation du Grand Stade et de la gare TGV, est, parmi les villes nouvelles, l'une des plus touchées par la crise.

La mission a relevé l'absence de politique cohérente d'aménagement qui a marqué l'histoire de Sénart depuis la création du concept de ville nouvelle : en trente ans, celle-ci a changé trois fois de nom (Tigery-Lieusaint, Melun-Sénart, aujourd'hui Sénart-ville nouvelle), de périmètre et d'ambition : de 300 à 400 000 habitants au départ, 100 000 aujourd'hui. Autre caractéristique, une position géographique relativement défavorable -l'éloignement du centre de Paris, l'absence de voies rapides, ferroviaires et routières - a contribué à l'isolement de la ville et retardé son essor.

Les responsables locaux ont eu le mérite d'élaborer et de tenter de mettre en place de grands projets fondés sur l'éventuelle création d'entreprises ou des espoirs de délocalisation bénéficiant d'une approbation tacite, voire de l'encouragement, des pouvoirs publics.

Force est de constater que la poursuite d'objectifs ambitieux s'est traduite par un alourdissement des charges financières non compensées par une augmentation parallèle des recettes et que l'équilibre financier des structures de la ville nouvelle n'a pu être obtenu que grâce au soutien de l'Etat. En outre, le retard pris dès l'origine par Sénart a eu pour conséquence qu'elle se trouvait en plein développement au moment même où l'Etat, en raison du quasi achèvement des autres villes nouvelles, diminuait ses dotations en faveur de ces structures et leur demandait un effort financier plus important.

De plus, l'audit des structures effectué par la mission a mis en lumière des dysfonctionnements dans l'organisation des services et un déséquilibre persistant entre les compétences assumées par les différents organismes assurant la gestion de la ville nouvelle.

Enfin, la mission a relevé l'absence de cohérence de la politique de promotion commerciale de la ville nouvelle, due au fait que chaque syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) possède ses propres services de promotion de ventes de terrains et de zones d'activités. Elle a constaté une incohérence

identique dans les relations des SAN avec les collectivités, chaque SAN ayant son propre système de contributions complémentaires à la réalisation des équipements communaux.

En dépit de l'organisation peu satisfaisante et des échecs relatifs de la ville nouvelle de Sénart, la mission s'est prononcée résolument pour le maintien de son statut. Elle s'est efforcée de relever les atouts dont dispose Sénart : l'ouverture des grands réseaux routiers et ferroviaires met fin à son enclavement de Sénart, les prix de son offre foncière sont parmi les plus bas de la région Ile-de-France, les terrains offerts tout équipés sont nombreux et variés. Elle a proposé une série de mesures visant à l'amélioration de l'action commerciale des SAN et de l'établissement public d'aménagement (EPA), ainsi qu'une politique plus ambitieuse et plus cohérente de démarchage publicitaire, accompagnée de mesures d'ordre fiscal. Elle a également souligné l'intérêt qui s'attache à la réalisation des projets de création d'un grand centre commercial malgré l'opposition du milieu socio-professionnel des départements voisins. En matière d'urbanisme, elle s'est prononcée en faveur d'un plan éolutif d'occupation des sols, réalisé par phases successives et contrôlées, évitant la densification excessive et respectant la trame verte du site actuel.

Elle a enfin décliné les solutions permettant un rétablissement financier durable, en particulier la renégociation de la dette : la mission a provoqué des réunions de travail avec les principaux organismes prêteurs de la ville-nouvelle et proposé plusieurs scénarios de réaménagement portant sur une diminution des taux d'intérêt et l'augmentation de la durée des prêts. Elle a également préconisé des économies de gestion: stabilisation des effectifs selon un calendrier à court et moyen terme, sélection plus stricte des dépenses d'équipement, amélioration des recettes par une hausse du taux de la taxe professionnelle, mettant Sénart au niveau de la moyenne des villes nouvelles.

La mission a souligné tout particulièrement l'intérêt majeur qui s'attache à l'affirmation par l'Etat et les collectivités territoriales de leur commune volonté de maintenir leurs concours à la ville nouvelle. Parmi les mesures de soutien possibles, elle a relevé:

- la confirmation au profit de Sénart de la "clause de l'espace le plus favorisé", en cas de modification des procédures d'agrément ;

- une délocalisation d'un grand service ou d'un établissement public ou parapublic;
- la pérennisation des concours particuliers tels que le financement d'acquisitions foncières sur fonds publics, le financement de la voirie primaire ;
- le maintien du concours de la région, marqué par une opération significative (réaménagement de la gare, destruction d'une très importante friche industrielle).

1.2.2. - Saint-Quentin-en-Yvelines

Autre exemple de ville nouvelle: Saint-Quentin-en-Yvelines. Créeé en 1972 et située à vingt kilomètres au sud-ouest de Paris, la ville nouvelle a connu de nombreuses vicissitudes, en dépit du succès manifeste de l'entreprise si l'on considère les objectifs qui avaient été fixés. Melun-Sénart posait d'importants problèmes de fonctionnement des structures existantes qui pouvaient être résolus dans le *statu quo* institutionnel. A Saint-Quentin, c'est le statut de l'agglomération dans son ensemble qui était en cause.

En effet, le SAN de Saint-Quentin est clairement passé de la position d'aménageur à celle d'organe de gestion. La mission a donc proposé deux options:

- soit un retour progressif à l'autonomie communale, le SAN étant conduit à réduire tant ses compétences que ses moyens financiers, pour laisser place, en fin de compte, à une simple organisation de gestion des services publics communs. Ce type d'évolution présenterait l'avantage de faire disparaître un certain nombre de dysfonctionnements, mais constituerait une régression par rapport aux intentions initiales du législateur, qui n'étaient pas de donner aux villes nouvelles un cadre provisoire, destiné à disparaître au profit d'un retour pur et simple aux structures juridiques d'origine;

-soit la création d'une commune unique, dotant Saint-Quentin d'une personnalité véritable et d'une gestion fondée sur le suffrage direct des électeurs, permettant de donner une conclusion cohérente à l'opération initiale.

Cette dernière option induit des choix politiques qui dépassent le seul exemple de Saint-Quentin-en-Yvelines.

1.3. - L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DES REGIONS DEFAVORISEES: LE CONTROLE DE L'UTILISATION DES FONDS DU FEDER

La politique d'aménagement du territoire ne met pas en oeuvre uniquement des crédits nationaux. Elle bénéficie également de l'apport de trois fonds structurels européens (FEDER - FEOGA-orientation et FSE).

Les enjeux financiers sont considérables pour les régions les plus défavorisées en retard de développement, ou connaissant un déclin industriel ou des problèmes de maintien d'activité en zone rurale.

A ce titre, la France devrait bénéficier, entre 1994 et 1998, d'environ 75 milliards de francs, l'essentiel provenant du FEOGA, le FEDER représentant environ 6,5 % de l'ensemble et concernant surtout l'objectif n° 1 fixé par l'union européenne (réduction des écarts de développement) au bénéfice des DOM, de la Corse et du Hainaut.

Les fonds structurels européens permettent aux collectivités locales, en liaison avec l'Etat (secrétariats généraux à l'action régionale, placés auprès des préfets de région), d'orienter les aides vers des actions économiques spécifiques. Les préfets ont en charge la coordination des programmes et l'attribution des crédits, mais dans la pratique, les collectivités décentralisées jouent un rôle croissant dans la mise en oeuvre des aides. En effet, le principe même des fonds structurels prévoit que tout concours en provenance de Bruxelles sur une opération donnée doit avoir une contrepartie nationale. Et ces contreparties sont souvent le fait des collectivités locales.

La mise en oeuvre des aides européennes suppose l'existence de mécanismes de contrôle efficaces, afin d'éviter tout gaspillage qui ne manquerait pas de jeter le discrédit sur les Etats bénéficiaires. Sur le plan juridique, c'est l'Etat national qui est, en définitive, responsable devant les instances communautaires du bon usage de ces aides. Mais, les financements étant nécessairement croisés, les conséquences d'une mauvaise gestion éventuelle sont par nature partagées.

La distribution des fonds du FEDER fait intervenir une multiplicité d'acteurs et de procédures situés aux différents niveaux d'une chaîne administrative dont l'origine est constituée par les instances européennes et l'aboutissement par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités décentralisées. La rigidité des procédures, l'hétérogénéité des mécanismes financiers et des contrôles indispensables qui les accompagnent induisent des lenteurs telles, dans la mise à disposition des fonds, que l'efficacité économique de l'aide européenne peut quelquefois se trouver compromise.

Une mission conjointe de l'IGA et de l'IGF, conduite dès 1991, avait cherché à dégager les voies d'une simplification des procédures et d'un renforcement du contrôle. Des progrès ont été accomplis en ce sens, grâce notamment à une concertation étroite avec les deux services administratifs et techniques de la Communauté directement intéressés: la direction générale des politiques régionales (DG XVI), chargée de la négociation, de la mise en oeuvre et du suivi des programmes, ainsi que de l'instruction des demandes de versement relatives aux tranches et avances; et la direction générale du contrôle financier (DG XX), chargée de viser les engagements et les mandatements effectués et d'autoriser le virement des fonds européens au Trésor français.

Ces deux directions peuvent être appelées à contrôler, sur pièces et sur place, l'usage des fonds, en particulier la réalité des dépenses, le respect des procédures comptables et des règles de la concurrence dans l'espace communautaire. La cour des comptes européenne peut, de son côté, procéder à des contrôles spécifiques.

Les contrôleurs européens effectuent le plus souvent leurs contrôles en compagnie de représentants de l'inspection générale des finances et de l'IGA. Au niveau français, a été instituée, par décret du Premier ministre en date du 6 août 1993, **une commission interministérielle de coordination des contrôles**

(CICC) portant sur les actions financées par les fonds structurels européens. L'une des sections de cette commission concerne le FEDER. Sa vice-présidence est assurée par un inspecteur général de l'administration.

Le FEDER est le seul des trois fonds structurels pour lequel la déconcentration de la gestion et du contrôle au profit du préfet de région joue à plein.

En conséquence, l'inspection générale devrait à court terme, comme l'inspection générale des finances, pouvoir conduire des missions de contrôle direct de l'utilisation des crédits, non plus seulement en appui des contrôleurs de la commission européenne, mais pour le compte de celle-ci sur la base d'un protocole d'accord passé entre la DG XX et la CICC. Cela entre dans sa vocation naturelle.

Le développement du partenariat avec les collectivités locales dans le suivi et la gestion des fonds ne saurait être remis en cause en lui-même, dans la mesure où il peut favoriser, dans bien des cas, une organisation plus efficace de la répartition des crédits.

L'IGA a toutefois été conduite à souligner la nécessité pour les services de l'Etat, et notamment les préfets et les SGAR, de disposer des moyens humains et matériels qui leur permettent de conserver une implication directe et profonde dans l'administration du système. L'Etat, qui, encore une fois, est seul responsable en dernier ressort du bon usage des fonds structurels - et cette responsabilité est politique autant que juridique - doit rester l'animateur principal, le coordonnateur et le contrôleur des dispositifs. Le dialogue direct entre certaines collectivités locales, notamment les conseils régionaux, et la communauté, pourrait, s'il s'installe et se développe, compromettre la cohérence de la politique d'aménagement du territoire.

2. - LA DECENTRALISATION

Avant les lois de décentralisation, l'IGA disposait, en vertu de son rattachement direct au ministre de l'intérieur, de pouvoirs de contrôle sur la gestion des collectivités locales, et, à cet égard, était fréquemment saisie.

Le nouveau partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, issu des lois de 1982-1983, a profondément modifié la nature de ses missions. Certes, l'IGA a conservé des compétences propres dans le champ de la décentralisation, qu'elle tire principalement de l'article 31, 2°, de l'ordonnance du 23 septembre 1958 et qui lui confèrent un pouvoir d'autosaisine (voir *infra*). Mais désormais, l'IGA intervient le plus souvent dans le cadre de l'audit et du conseil, à la demande des collectivités concernées, avec l'accord du ministre de l'intérieur. Ces travaux portent soit sur les collectivités elles-mêmes, soit sur les établissements de toute nature qui leur sont rattachés.

Par ailleurs, son rôle traditionnel de "contrôle supérieur" des services qui relèvent du ministre de l'intérieur, la conduit tout naturellement à une évaluation de l'action de ceux de ces services qui sont en charge du contrôle administratif des collectivités locales.

Elle porte par ailleurs un regard privilégié sur les problèmes des départements et territoires d'outre-mer.

Les travaux récents de l'IGA recouvrent ces différents aspects.

2.1. - LE CONSEIL AUX COLLECTIVITES LOCALES

2.1.1. - Les audits de la gestion des collectivités locales

Il n'est pas rare que les responsables des collectivités territoriales, le plus souvent des maires, fassent appel à l'IGA pour procéder à un audit de leur commune. Cet audit peut porter sur un ou plusieurs services de la collectivité. Mais le plus souvent, l'audit concerne l'organisation et la gestion, notamment financière, de la collectivité elle-même.

De nombreuses communes font appel à des consultants privés. Certaines, toutefois, continuent de marquer leur préférence pour l'inspection générale de l'administration, sans doute jugée plus indépendante et dont la compétence reconnue ne donne pas lieu à rétribution.

La mission se traduit par l'envoi sur le terrain d'un ou plusieurs fonctionnaires qui ont en général une longue pratique de la vie administrative.

Parfois, derrière la demande d'audit se dessine une motivation plus précise. Lorsque, notamment, les responsables de la collectivité ont le sentiment que des irrégularités ont pu intervenir. Faire appel, dans un tel contexte, à l'IGA présente l'avantage d'une intervention graduée et professionnelle. C'est l'occasion de prendre la mesure des choses, avant de passer à une étape ultérieure, procédure disciplinaire, voire saisine des autorités judiciaires.

Il arrive également que l'intervention de l'inspection générale soit suggérée par le préfet, dans le cadre de son dialogue avec la collectivité. Dans la mesure où celle-ci demeure libre d'accepter ou non, le principe de libre administration des collectivités locales reste intact. C'est dans un contexte de ce type que l'IGA a été conduite à enquêter sur la gestion de syndicats intercommunaux ou de collectivités territoriales importantes.

2.1.2. - Un cas particulier: les services départementaux d'incendie et de secours

L'audit des services départementaux d'incendie et de secours renvoie à un domaine essentiel, bien que peu connu, de la décentralisation: la prévention et le traitement des catastrophes naturelles, pour lesquels les conseils généraux ont bénéficié d'importants transferts de compétences, l'Etat conservant de son côté un rôle opérationnel essentiel. On est là en présence d'une difficulté majeure : comment concilier les exigences de la sécurité civile conçues dans un cadre national avec les responsabilités de gestion qui appartiennent, au plan local, aux collectivités territoriales ? La cohésion et la bonne organisation des services concernés sont donc indispensables au bon fonctionnement d'un système qui engage directement la sécurité des populations.

Au cours des deux dernières années, l'IGA a donc été conduite à étudier deux exemples de services d'incendie et de secours dans deux départements de grande importance, dont l'un, situé dans le Midi méditerranéen, connaît régulièrement des situations difficiles liées aux feux de forêt. L'aspect opérationnel n'a été étudié que de manière marginale, l'essentiel de l'étude se concentrant sur les problèmes de gestion et d'organisation.

Les exemples étudiés l'ont été à la demande de présidents de conseils généraux, inquiets devant la croissance mal maîtrisée des subventions octroyées à des établissements publics sur lesquels ils n'ont pas de véritable contrôle, bien qu'ils en aient la tutelle financière. Des progressions considérables dans les dépenses de fonctionnement ont pu ainsi être observées dans ces services où les structures administratives et financières prennent une part croissante, tandis que les effectifs opérationnels sur le terrain restent souvent en dehors du minimum requis par les normes exigeantes des textes réglementaires. Même dérive fréquente pour les dépenses d'investissement, se traduisant notamment par des plans d'informatisation démesurés.

On touche là à l'un des écueils les plus sensibles de la décentralisation: le développement de structures bureaucratiques lourdes sans que les autorités de tutelle en conservent toujours la nécessaire maîtrise. La sécurité civile est en outre un domaine sensible. Il a pu arriver que des catastrophes fassent prendre conscience de graves et réelles déficiences et conduisent à de compréhensibles sur-réactions.

L'équilibre à rechercher passe par la mise en place, dans les SDIS, d'un encadrement administratif de haut niveau (attachés et administrateurs, ingénieurs), de façon à dégager des tâches de gestion les officiers de sapeurs-pompiers. C'est, d'ailleurs, un impératif pour tous les domaines de l'action opérationnelle, police incluse (voir *infra*), si l'on veut que chacun assume les responsabilités pour lesquelles il a été recruté et formé, et si l'on tient à éviter l'inflation bureaucratique.

2.1.3. - La formation des personnels territoriaux: l'audit du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

En novembre 1993, un audit du CNFPT a fait ressortir plusieurs conclusions qui ont inspiré certaines des dispositions de la loi du 27 décembre 1994 relative à la fonction publique territoriale.

Si les dépenses de formation absorbent les 4/5 ème du budget du CNFPT, le développement des activités de gestion au demeurant très hétérogènes (organisation des concours de catégorie A et B, prise en charge des incidents de carrière, suivi d'une bourse nationale de l'emploi, financement des congés bonifiés des fonctionnaires d'outre-mer...) tend à réduire progressivement la part de la formation.

La loi du 27 décembre 1994 a recentré les missions du CNFPT sur la formation et les tâches de gestion justifiant d'un niveau d'intervention national (organisation des concours de catégorie A, prise en charge et reclassement pour inaptitude physique des fonctionnaires de catégorie A). L'institution d'un plan comptable doté d'une comptabilité analytique devrait permettre de distinguer clairement le coût des missions de formation et de gestion.

En ce qui concerne ses missions de gestion, le CNFPT est confronté à un double problème de coût et d'efficacité :

- l'établissement éprouve des difficultés grandissantes à faire face à l'alourdissement des fonctions de prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi, dont l'augmentation est alarmante, et d'organisation des concours, multipliés en raison de la création des dernières filières de la fonction publique territoriale ;
- les activités de gestion qui sont essentiellement le fait du siège sont souvent inefficaces. L'organisation de l'établissement est ainsi inadéquate pour permettre le reclassement des fonctionnaires privés d'emploi et l'orientation des lauréats des concours vers les collectivités locales susceptibles de les recruter.

La loi du 27 décembre 1994 a prévu de renforcer les compétences des délégations en matière d'organisation des concours et d'incidents de carrière. Ainsi elles pourront, si les statuts particuliers le prévoient, fixer le nombre de postes ouverts et établir la liste d'aptitude au niveau régional.

Les activités de formation principalement confiées aux délégations et aux écoles apparaissent largement déconcentrées dans leur élaboration comme dans leur application. La direction de la formation du CNFPT apparaît impuissante à maîtriser les tendances centrifuges qui animent les délégations et les écoles sur lesquelles elle n'a pas d'autorité directe. De ce fait, la grande autonomie des délégations dans le choix de leurs partenaires, de leurs méthodes et du financement des actions de formation, se traduit par des coûts très hétérogènes selon la nature des stages et des régions.

La loi du 27 décembre 1994 a précisé les modalités de délégation de signature du président aux délégués régionaux et institué ces derniers ordonnateurs secondaires. Cette déconcentration s'accompagne d'un renforcement des contrôles :

- le contrôle de légalité est exercé par le représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège de chaque délégation;
- le contrôle des comptes est confié à la chambre régionale des comptes.

Le rapport note enfin que les difficultés du CNFPT dans de nombreux domaines tiennent à la complexité de son organisation politique et administrative et à l'insuffisance du rôle fédérateur du siège. La mission a ainsi observé une répartition déséquilibrée des fonctions de décision entre les instances politiques et les instances administratives, tant du siège que des délégations. La conséquence directe de cet état de fait est une implication trop faible des élus dans les grandes orientations et la gestion quotidienne du CNFPT.

La loi du 27 décembre 1994 prévoit une meilleure association des élus locaux dans la gestion du centre par l'entrée des délégués régionaux au conseil d'administration et l'élection de ces derniers.

2.2. - LE CONTROLE ADMINISTRATIF DES COLLECTIVITES LOCALES

La décentralisation n'a pas déchargé l'Etat de toute obligation de contrôle sur les activités des collectivités territoriales. Aux termes de l'article 72 de la constitution, le préfet, délégué du gouvernement, conserve "la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois." Il peut saisir le tribunal administratif et la chambre régionale des comptes dans le cadre du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, et a, depuis peu, la faculté de saisir des instances spécifiques telles que la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de services publics.

En outre, le ministère de l'intérieur conserve des compétences résiduelles, notamment sur le fonctionnement des conseils municipaux, qui peuvent justifier l'envoi sur place de l'inspection qui lui est rattachée.

Enfin, l'IGA conserve des compétences propres dans les domaines définis par l'ordonnance de 1958 précitée.

Ces dispositions étendent les pouvoirs de l'inspection générale aux sociétés, syndicats, associations ou entreprises de toute nature qui font appel au concours des collectivités locales, départementales ou communales. L'absence de précision quant au contenu de ce concours autorise une interprétation extensive de cette compétence, qui vise de ce fait l'ensemble des concours financiers, techniques et autres que les collectivités territoriales sont susceptibles d'accorder à d'autres organismes. De même, eu égard à la généralité des termes employés par l'ordonnance, ces compétences s'appliquent à l'ensemble des institutions publiques ou privées sans distinction, quelle qu'en soit la forme ou la nature juridique.

On peut ajouter que, suivant les dispositions des articles L.323-5 et R.323-3 du code des communes, l'IGA a la faculté, au même titre que l'inspection générale des finances, de procéder au contrôle des régies municipales, c'est-à-dire des services publics à caractère industriel et commercial exploités directement par les communes.

Dans la période récente, l'inspection a procédé à l'évaluation du contrôle de la légalité et porté une attention particulière à celui des sociétés d'économie mixtes locales.

2.2.1 - Le contrôle de légalité

A l'automne 1993, le chef de l'inspection générale a proposé au ministre d'Etat de procéder à une enquête approfondie sur l'exercice par les préfets du contrôle de la légalité et du contrôle budgétaire sur les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements.

A de nombreuses reprises, depuis 1982, l'inspection générale a conduit des études sur le sujet et contribué à l'évolution du dispositif législatif initial.

Après les lois du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, une pause semblait être intervenue, en même temps que la circulaire du 29 juillet 1993 appelait l'attention des préfets sur la nécessité d'une "impulsion nouvelle".

Mais dans le même temps, deux rapports du conseil d'Etat "*l'urbanisme, pour un droit plus efficace*" et du commissariat général du plan "*décentralisation, l'âge de raison*" mettaient à nouveau l'accent sur les déficiences du contrôle et la nécessité de le renforcer.

Certains auteurs avançaient même la thèse qu'il convenait de dessaisir le représentant de l'Etat de cette attribution, pour la confier à une autorité indépendante.

Après envoi et exploitation d'un questionnaire portant sur les moyens et les résultats du contrôle dans chaque préfecture et sous-préfecture, douze membres du corps se sont rendus, en binôme, dans vingt quatre départements.

Le rapport d'ensemble, accompagné de quatre rapports portant chacun sur l'un de grands thèmes du contrôle (marchés publics, documents et décisions d'urbanisme, fonction publique territoriale, contrôle budgétaire) a été déposé en mars 1994.

** Le constat*

L'inspection générale a tout d'abord souhaité bien définir la nature et les limites du contrôle de la légalité.

Destiné à veiller au respect des règles du droit public par les collectivités territoriales, ce contrôle n'est que l'un des outils du respect de l'état de droit. Il ne se confond ni avec les procédures pénales mises en oeuvre par l'autorité judiciaire, ni avec les pouvoirs des juridictions financières. Dans les deux cas cependant le préfet peut se trouver à l'origine de la saisine.

De même, la non saisine de la juridiction administrative ou de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat, ne constitue pas, pour les collectivités territoriales une assurance juridique. Trop de facteurs d'incertitude demeurent pour qu'il en soit autrement ; capacité d'expertise inégale selon les préfectures et sous-préfectures, différences dans les jurisprudences de ces dernières au travers du territoire, ainsi que dans les décisions des juridictions administratives.

Elle a ensuite constaté la faiblesse générale, encore que variable selon les thèmes du contrôle et les départements, du déféré préfectoral devant les tribunaux administratifs et de la saisine des chambres régionales des comptes.

Les préfets considèrent souvent ce déféré ou cette saisine comme l'échec de la phase de négociation, voire de la phase précontentieuse qu'ils entendent privilégier. Ils soulignent par ailleurs le faible effet pratique d'un déféré qui n'a pas d'effet suspensif et la difficulté à obtenir de la juridiction administrative le sursis à exécution.

Ces arguments ne manquent pas de pertinence. Mais ils sont de nature à enclencher une logique de renoncement qui ôterait toute crédibilité à la phase précontentieuse, voire à la phase de négociation et en définitive au contrôle lui-même.

En réalité, et là encore sous réserve de la variété des situations, le contrôle de la légalité et le contrôle budgétaire n'ont pas constitué, au moins jusqu'à une période récente, l'une des missions prioritaires des services préfectoraux. En témoignent la relative insuffisance quantitative et souvent

qualitative des personnels qui y sont affectés, la pauvreté des moyens, notamment informatiques utilisés et surtout l'absence très fréquente d'organisation du contrôle, tant au sein des préfectures et sous-préfectures que dans la mobilisation des services déconcentrés des autres ministères.

** Les propositions*

L'inspection générale prend clairement parti dans le débat sur l'attributaire du contrôle de la légalité. Toute solution consistant à dessaisir le préfet d'un pouvoir qu'il tient de l'article 72 de la constitution lui paraît irréaliste et de nature à affaiblir gravement son rôle de représentant de l'Etat.

Encore convient-il qu'une volonté politique sans équivoque se traduise dans une profonde mutation des méthodes du contrôle, destinée à conforter sa légitimité et renforcer sa crédibilité.

Les 17 propositions du rapport s'ordonnent autour de plusieurs thèmes:

- renforcer les moyens en personnels, les outils documentaires et informatiques affectés au contrôle, développer une politique de formation qui privilégie les actions locales et la réunion des partenaires habituels du contrôle ;
- redéfinir les méthodes de travail et la collaboration entre préfectures et sous-préfectures et entre ces dernières et les services déconcentrés des autres ministères. La pratique des pôles de compétences, une meilleure cohérence entre les ministères, une réflexion sur la déontologie de certains services mis à disposition sont autant de recommandations du rapport ;
- définir **une stratégie du contrôle fondée sur la sélectivité et l'anticipation**, être capable d'en mesurer les résultats par l'établissement de tableaux de bord susceptibles d'aider l'administration centrale dans le rôle nouveau de pilotage que lui confère la déconcentration ;

- tirer un meilleur parti du dispositif existant en recourant plus fréquemment au référé, à l'exception d'illégalité, à la saisine du procureur de la République ou des juridictions financières. Resserer, là où le besoin s'en fait sentir, et dans le respect des attributions de chacun, les liens entre l'autorité préfectorale et les juridictions ;
- améliorer ce dispositif en prévoyant, dans certains cas, l'automaticité du sursis à exécution ;
- mieux informer les collectivités territoriales et les administrés de leurs droits et obligations.

La diffusion du rapport à l'ensemble des préfets a permis à certains d'entre eux d'entreprendre la mise en place du dispositif préconisé par l'I.G.A.

Une décision du CIATER, mise en oeuvre par la circulaire du 15 mars 1995 du Premier ministre, a prévu, dans six préfectures, la mise en place de "pôles juridiques interservices".

Enfin, l'article 27 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit le caractère suspensif d'une demande de sursis à exécution formulée par le représentant de l'Etat en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public pendant un délai d'un mois.

2.2.2. - Le contrôle de la légalité des sociétés d'économie mixte locales

Une mission s'est également penchée sur le problème particulier des sociétés d'économie mixte.

Créées en 1926, les sociétés d'économie mixte se sont développées à partir des années cinquante, dans le cadre des grandes opérations d'aménagement et d'équipement, notamment en montagne. A l'époque, les partenaires privés des collectivités territoriales étaient souvent les mêmes. La caisse des dépôts et consignations, à travers ses filiales spécialisées dans le développement, a joué un rôle pilote.

Réaménagées par une loi du 7 juillet 1983 votée à l'unanimité, les S.E.M. ont connu une véritable explosion avec la décentralisation.

Formule souple permettant d'associer aux capitaux publics le savoir-faire et les capitaux du secteur privé, la société d'économie mixte peut, du point de vue de l'intérêt général, représenter le meilleur comme le pire. Trop d'affaires récentes ont mis en évidence les déviations possibles pour qu'il soit besoin d'épiloguer.

On rappellera simplement les deux dangers majeurs de la formule : mettre en péril, parfois de façon dramatique, les finances des collectivités territoriales, mais aussi porter atteinte à la démocratie locale en privant les assemblées délibérantes du contrôle qu'elle exercent sur l'exécutif.

Pour ces deux raisons, les S.E.M. doivent faire l'objet d'un double contrôle :

- un contrôle de la collectivité locale : organisé par les textes, ce contrôle est très souvent défaillant dans la pratique ;
- un contrôle du représentant de l'Etat dont le champ, moins large que celui exercé sur la collectivité elle-même, comporte cependant des pouvoirs importants. Mais là encore, le manque de formation et de motivation des agents des préfectures et sous-préfectures est patent.

La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption est revenue, sur plusieurs points, sur le grand libéralisme de la loi de 1983. Il est probable qu'il faudra aller plus loin.

Mais il convient également que les préfectures se réinvestissent sur un sujet dont la complexité nécessite, là encore, la collaboration des services déconcentrés, notamment du ministère des finances.

2-3. - *LE CAS PARTICULIER DES DOM-TOM*

L'IGA intervient de manière fréquente et privilégiée sur les problèmes des départements et territoires d'outre-mer. Certaines questions que l'on peut rencontrer dans les collectivités territoriales métropolitaines sont en effet amplifiées outre-mer, et sont susceptibles d'avoir un impact d'autant plus grand que les équilibres économiques et sociaux sont fragiles.

Ainsi, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et le ministre des départements et territoires d'outre mer ont confié à l'inspection générale de l'administration une mission d'étude sur **la situation des agents non titulaires des collectivités locales des départements d'outre-mer**.

Plusieurs constatations ressortent de ses travaux.

Les agents non titulaires occupent dans la fonction publique territoriale des DOM une place tout à fait inhabituelle. La mission estime aujourd'hui à 30 000 le nombre de non titulaires, soit 68,3 % du total des agents territoriaux (24% en métropole). Ce mode de recrutement qui, aux termes de la loi du 26 janvier 1984, devait rester exceptionnel, constitue aujourd'hui la règle. Si un mouvement de stabilisation semble s'être amorcé ces derniers mois, celui-ci n'est pas général, certains départements (Guyane) et types de collectivité (régions) ne s'y étant pas engagés. Il n'est surtout pas irréversible, les élections municipales pouvant faire renaître quelques velléités dans ce domaine.

Le recours massif aux agents non titulaires a pu répondre pendant de nombreuses années à des préoccupations d'ordre à la fois politique, économique et social. La persistance de ce problème s'explique aujourd'hui, non par l'inadaptation du statut de la fonction publique territoriale, mais par les spécificités du régime des rémunérations des fonctionnaires d'outre-mer. Les fonctionnaires titulaires des collectivités locales d'outre mer bénéficient en effet, comme leurs homologues de l'Etat, d'une majoration de traitement de 40 % aux Antilles et à la Guyane et de 53 % à la Réunion. Pour échapper à l'application de ce régime salarial coûteux qu'elles n'ont pas les moyens de financer, les collectivités locales ont recruté des non titulaires. Tant que persistera ce régime de surrémunération, dont l'ensemble des acteurs s'accordent

à reconnaître le caractère dépassé et les effets pervers, les collectivités locales continueront de faire du recours à ces agents un élément essentiel de leur gestion locale.

Dans l'attente de cette réforme incontournable, il n'est toutefois pas possible de laisser perdurer la situation actuelle qui est cause de graves déséquilibres. Les agents concernés sont dans une situation de précarité qui n'est pas convenable. L'Etat est en outre confronté à une menace permanente de tensions sociales survenues hier à la Guadeloupe, aujourd'hui à la Martinique et peut être demain ailleurs. La présence massive des agents non titulaires est enfin une source de dysfonctionnements et de complexification de la gestion du personnel pour les collectivités locales.

Deux types de mesures ont été écartés par la mission :

- la titularisation de l'ensemble des agents non titulaires, mesure financièrement insupportable qui contribuerait à figer des effectifs déjà très élevés et qui de plus ne serait pas toujours justifiée;
- la définition d'une solution uniforme pour l'ensemble des collectivités locales d'outre-mer. La diversité des situations rencontrées au sein des DOM, et l'originalité des voies poursuivies par chacun d'entre eux dans le traitement des agents non titulaires rend illusoire la définition d'une voie identique pour tous.

Aussi, les mesures proposées par la mission ont-elles deux objectifs très pragmatiques :

- éviter la reprise d'un mouvement de recrutement des agents non titulaires grâce une application plus stricte des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 aux nouveaux actes de recrutement ;
- régulariser la situation des agents non titulaires en fonction et leur assurer un minimum de garanties individuelles et collectives par la mise en place d'un régime transitoire et dérogatoire.

De même, une mission d'assistance technique et juridique a été conduite à la demande du président du gouvernement de la Polynésie

française, afin d'aider à l'élaboration dans ce territoire d'un statut de la fonction publique. Une organisation adaptée aux spécificités du territoire a été proposée, avec la création de cadres d'emploi regroupés dans quatre filières principales correspondant aux métiers administratifs et financiers, techniques, socio-éducatifs et culturels, enfin aux métiers de la santé. Cette construction statutaire s'est inspirée très largement des principes généraux de la fonction publique, et a pris en compte des contraintes proches de celles que connaît la fonction publique territoriale en métropole.

Autre exemple enfin, la mission relative aux perspectives budgétaires et financières de la collectivité territoriale de Mayotte. Le projet de budget de la collectivité pour 1994 étant largement déficitaire, le préfet avait été conduit à le réajuster et à procéder lui-même aux arbitrages.

La mission s'est attachée à formuler un diagnostic approfondi de la situation et à dégager les solutions de nature à permettre un assainissement de la situation financière du territoire, en procédant notamment à la réévaluation de ses besoins. Elle a été conduite inéluctablement à poser le problème de l'adaptation du statut de l'île à sa situation économique et démographique, et à suggérer une évolution vers la départementalisation, tant il est vrai que les problèmes touchant les départements et territoires d'outre-mer prennent très vite une dimension politique et institutionnelle.

3. - LA DECONCENTRATION

De longue date, l'inspection générale s'est rangée parmi les promoteurs de la déconcentration, dont elle a toujours considéré qu'elle était l'une des conditions indispensables à la modernisation de l'Etat.

De très nombreux travaux en témoignent, comme sa participation constante, notamment à partir de 1982, à toutes les grandes commissions ou groupes de travail interministériels ou ministériels consacrés au sujet. Les derniers en date sont les comités de réorganisation et de déconcentration du ministère de l'intérieur et de la justice.

Déconcentration et modernisation constituant deux volets inséparables, les récents travaux de l'I.G.A. sur ces thèmes seront présentés dans la rubrique "modernisation de l'administration" (cf *infra*).

On s'en tiendra donc ici à un très bref jugement sur la mise en place de la déconcentration et sur les effets de cette dernière sur les méthodes de travail de l'inspection elle-même.

L'appréciation portée par l'inspection générale sur le processus de déconcentration, réellement mis en oeuvre par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et la charte de la déconcentration du 1er juillet de la même année, peut se résumer en quelques constatations.

Il n'est pas douteux que le "nouvel élan" donné par la charte de la déconcentration a produit ses effets.

Les services déconcentrés ont pris de nouvelles habitudes de travail et, à travers différentes formules (conférence des chefs de service, chefs de projets, pôles de compétences), l'interministérialité est devenue une réalité sur le terrain. La qualité de la gestion, favorisée par la responsabilisation des gestionnaires, a fait de gros progrès, mais pas toujours la circulation de l'information. On note ça et là quelques réticences, qui sont souvent plus le fait des administrations centrales que des services déconcentrés eux-mêmes.

Les administrations centrales sont en effet, et bien naturellement, plus lentes à se couler dans le moule nouveau. La réticence à l'égard de l'interministérialité se double souvent d'une difficulté à mettre en oeuvre le "nouveau dialogue" avec leurs services déconcentrés.

L'enjeu pour l'avenir est, à n'en pas douter, la profonde mutation nécessaire des relations entre administrations centrales et services locaux que suppose la déconcentration. Il y a là un changement de logique et donc de mentalité qui demandera encore quelque temps.

Ce changement n'épargne pas l'inspection générale elle-même. Deux conséquences en résultent :

** La déconcentration enrichit le contenu du contrôle exercé par l'I.G.A.*

L'enrichissement des tâches confiées au préfet, notamment dans le domaine de l'animation des politiques interministérielles, conduit à élargir le champ traditionnel du contrôle exercé par l'IGA vers ces nouvelles responsabilités.

Nombre de missions récentes en témoignent. Celles consacrées à la gestion et à la politique du patrimoine immobilier de l'Etat, celles portant sur la mise en place d'une politique de logement social, celles qui ont pour objet la politique sanitaire, la politique de la ville, la lutte contre l'exclusion, ou les politiques d'insertion (cf. infra).

Les missions traditionnelles consacrées à des thèmes "régaliens", comme le contrôle de légalité, doivent également s'enrichir de la dimension interministérielle.

On notera que, dans cette évolution, la compétence interministérielle de l'IGA est un atout précieux, qui lui permet sans problème d'avoir les contacts nécessaires avec les services déconcentrés des autres ministères, selon une tradition très ancienne .

** Plus profondément, la déconcentration modifie les méthodes de contrôle et le rôle de l'I.G.A.*

La déconcentration des services publics a conduit à engager, au profit des différents échelons territoriaux de l'Etat, une politique ambitieuse de développement des responsabilités. De plus en plus, les relations avec l'administration centrale reposent sur des bases contractuelles.

La réflexion stratégique constitue l'indispensable corollaire du développement des responsabilités. L'inspection générale effectue par conséquent davantage de missions d'audit et d'évaluation, qui complètent son rôle de vérification et de contrôle. Il est logique que les fonctions des corps d'inspection évoluent dans le même sens que la nature du pouvoir de commandement. Dans un univers concentré, l'inspection consacre beaucoup de temps à vérifier que les services extérieurs appliquent les instructions de

l'administration centrale. Dans un univers déconcentré, ce contrôle s'inscrit plutôt dans une logique d'objectifs et de résultats, c'est-à-dire d'évaluation des performances. Le choix des moyens et les arbitrages budgétaires locaux sont laissés à l'appréciation du responsable territorial ; sont jugées la qualité de la gestion et l'efficacité de l'action.

Cette évolution conduit à développer une doctrine collective de l'inspection qui permet de dégager des principes généraux de gestion. En collaboration avec les services compétents de l'administration centrale, il devient possible de dégager, avec la prudence nécessaire, un certain nombre de ratios ou de normes. Ce travail est essentiel pour la réflexion prospective, lorsqu'il s'agit d'effectuer l'expertise financière d'un service qui hésite devant des choix l'engageant pour plusieurs années. Il sert également, de manière plus prosaïque, à définir un cadre de référence lorsqu'il s'agit de prendre en compte les besoins particuliers d'une préfecture. L'observatoire des effectifs des préfectures (cf. *infra*) constitue une bonne illustration de cette pratique.

LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

*L*a modernisation de l'administration est sans doute le thème central des études de l'inspection générale depuis sa création.

Le bouleversement institutionnel qui a suivi la décentralisation, les réflexions sur le rôle de l'Etat et le renouveau du service public ont, dans les dix dernières années, remis cette question au premier plan.

L'inspection générale a donc à nouveau été fortement mobilisée.

Pour s'en tenir aux deux dernières années, son intervention a porté essentiellement sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale, de la préfecture de police et des services déconcentrés, qu'il s'agisse des préfectures ou sous-préfectures, des services de police ou de l'administration pénitentiaire.

Le thème particulier des relations avec les usagers a également fait l'objet d'une attention particulière.

1. - L'ORGANISATION ET L'INFORMATIQUE DU MINISTÈRE

1.1. - L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

On se trouve là encore en présence d'un sujet d'étude privilégié et récurrent. Au fil de ses travaux, l'inspection générale a probablement depuis vingt ans présenté l'ensemble des grands scénarios possibles.

Au travers d'un rapport rédigé fin 1992, de l'animation d'une réflexion au cours de l'année 1993, puis de la participation au groupe de travail dirigé par le directeur de cabinet du ministre d'Etat au premier semestre 1994, de nouvelles problématiques, intimement liées à la déconcentration, sont cependant apparues.

Aux préoccupations permanentes, consistant à rechercher une plus grande unité du ministère, à resserrer le dispositif de commandement, à mieux articuler le couple missions/moyens, s'est ajoutée la nécessité de mettre en place le dispositif de pilotage et d'appui technique aux services déconcentrés, de mieux assurer certaines fonctions transversales et de développer la fonction d'évaluation et de prospective.

L'originalité de la démarche a tenu à son caractère très participatif. Elle a permis de réunir un consensus sur un certain nombre de principes et de créer des habitudes de travail collectif.

Certaines des réformes de structures préconisées ont été mises en place, telle la création d'une direction de l'administration de la police nationale, fusionnant les anciennes directions du personnel et de la formation et de la logistique. D'autres n'ont pas encore vu le jour.

En revanche, les instruments d'une meilleure coordination ont été créés, et notamment **le collège de direction**, dont l'I.G.A. assure le secrétariat permanent. Le collège réunit l'ensemble des directeurs du ministère sous la présidence du ministre ou de son directeur de cabinet pour faire le point sur les principaux dossiers d'actualité. C'est un organisme très vivant : de décembre 1994 à avril 1995 il a tenu sept réunions. Il sera sans doute moins aisément accessible à l'avenir, mais il pourra sans doute être rattaché à **le comité d'évaluation et de prospective** qui lui est rattaché.

Dans le prolongement de ces réflexions, un certain nombre de groupes de travail, pilotés par l'inspection générale, ont été mis en place, tel celui sur l'amélioration du contrôle de gestion.

1.2. - LA COMMISSION DE L'INFORMATIQUE ET DE LA BUREAUTIQUE

Depuis sa création, la commission de l'informatique et de la bureautique (COMIB) du ministère de l'intérieur a toujours été présidée par un inspecteur général de l'administration. Cette règle, d'abord coutumière, a été inscrite dans l'arrêté d'organisation de la commission à partir de 1986.

Réunissant l'ensemble des directeurs généraux et directeurs d'administration centrale, le haut fonctionnaire de défense, le préfet de police de Paris et deux préfets désignés par le ministre, la COMIB relève directement de ce dernier. Elle émet des avis sur les opérations d'informatisation (avant développement et avant généralisation) ainsi que sur la programmation annuelle des crédits; elle se prononce également sur le schéma directeur informatique du ministère.

Dans les faits, la COMIB a vu son rôle s'affirmer progressivement au fil des ans. Elle est aujourd'hui une instance privilégiée de dialogue entre techniciens et utilisateurs pour ce qui concerne le recensement des besoins et la définition des priorités.

Cette triple vocation s'est manifestée en 1993-1994 à travers l'élaboration du nouveau schéma directeur informatique. Les directions utilisatrices et la direction des transmissions et de l'informatique ayant exprimé le souhait de voir confier le pilotage de ce schéma à un acteur extérieur, la COMIB s'est imposée comme l'interlocuteur naturel de l'ensemble des services.

Quatre objectifs ont été définis : appuyer la politique de déconcentration, ouvrir certains grands fichiers à des partenaires extérieurs, favoriser les échanges de données et rechercher les gains de productivité. A ces axes fondamentaux se sont ajoutées trois orientations complémentaires, dégagées par les groupes de travail mis en place : assurer la continuité entre l'ancien schéma et le nouveau, donner une priorité aux applications de gestion et développer le système d'information du préfet, dans sa double mission de chef de service déconcentré et de représentant du gouvernement dans le département.

Par ailleurs, le nouveau schéma directeur retient quatre impératifs méthodologiques, à mi-chemin entre la stratégie et l'opérationnel : la transparence des procédures et des choix, la maîtrise des coûts, la sécurité et la qualité.

Le premier choix très structurant opéré par le nouveau schéma directeur réside dans le rééquilibrage, à structures constantes, opéré entre les directions utilisatrices et la direction des transmissions et de l'informatique : cette dernière voit son rôle recentré sur ses missions d'expertise technique et de prestation de

services au profit de l'ensemble des services ; les directions utilisatrices sont reconnues pleinement responsables de la conduite de leurs projets micro-informatiques d'initiative locale.

Au-delà des questions de structures et de relations, l'accent est mis sur la nécessité de définir des priorités claires et de respecter une certaine continuité dans leur mise en oeuvre. Deux éléments doivent concourir à la rationalisation de la gestion du vivier des projets du ministère :

- d'une part, la constitution d'un "noyau dur" formé de six projets, considérés comme prioritaires pour les cinq années d'application du schéma directeur et auxquels sera réservée une part incompressible des crédits d'investissement (environ 30%) ;
- d'autre part, une obligation de découpage de chaque projet en phases de réalisation, d'une durée ne dépassant pas deux ans et s'inscrivant dans un mécanisme de "plan glissant". Ce point vise à concilier la maîtrise du déroulement des projets, la préservation de marges de manœuvre dans la gestion annuelle et la cohérence pluriannuelle des choix.

Noyau dur et plans glissants ont été conçus pour enrayer un phénomène chronique de surprogrammation massive lors de la préparation des programmes d'emploi des crédits. De fait, la surprogrammation a pratiquement disparu dès l'exercice 1995.

Enfin, le troisième apport important du nouveau schéma directeur concerne les mécanismes de suivi et d'actualisation, totalement absents du précédent schéma. Ils s'articulent autour d'un suivi annuel, gage de l'exercice d'une fonction de veille permanente, et d'une possibilité d'actualiser le schéma tous les deux ans, afin d'en infléchir le contenu si cela s'avère nécessaire.

L'élaboration du schéma directeur étant achevée, la COMIB doit à présent jouer un rôle central dans l'animation de la mise en oeuvre de ces dispositions. Son président, qui a pu pérenniser l'existence d'une petite équipe d'appui auprès de lui, a reçu, par le schéma lui-même et par le nouvel arrêté d'organisation de la commission en date du 16 août 1994, une mission générale dans ce domaine.

Sans se substituer aux directions utilisatrices ni à la direction technique, le président et l'équipe d'appui veillent notamment à la mise en place des structures prévues dans le schéma (missions informatiques) et au respect des procédures qui y sont décrites.

Afin de développer la partie opérationnelle du schéma-directeur, dont le noyau dur constitue un premier élément de programmation, la COMIB a été chargée de mettre en place un processus pour compléter ce document, en utilisant la procédure déjà utilisée pour sa conception.

Ce complément est destiné à définir, dans le cadre de la modernisation du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, des objectifs d'informatisation des services par secteur. En tenant compte de priorités à déterminer, il proposera une liste d'applications à mettre en oeuvre, à côté de celles du noyau dur, au cours des années à venir (1996-1998).

Le président et l'équipe d'appui veillent par ailleurs à l'enrichissement du volet opérationnel du schéma directeur, grâce en particulier à l'élaboration d'un dossier-type de présentation des projets et à la mise à jour de la liste des projets des directions. Ils réfléchissent enfin à des problématiques d'intérêt commun (gestion du courrier, archivage électronique des documents,...) afin d'anticiper sur les besoins futurs ou naissants.

2. - LA GESTION ET LA MODERNISATION DES PREFECTURES

2.1. - LE CONTROLE DE L'UTILISATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

L'attribution aux préfets, dès 1986, d'une enveloppe globale de crédits de fonctionnement de la préfecture et des sous-préfectures a initié un processus de responsabilisation sans lequel il n'y a ni déconcentration, ni modernisation.

Chargée de contrôler et d'évaluer l'emploi de ces crédits, l'I.G.A. a visité depuis dix ans l'ensemble des départements au moins une fois, parfois deux, voire plus en cas de problème spécifique. Elle dresse un bilan globalement positif sur la façon dont les services préfectoraux se sont adaptés à cette nouvelle responsabilité.

Les préfectures ont, de façon générale, réussi à comprimer les dépenses courantes pour financer les actions prioritaires que constituent l'amélioration des locaux, la mise en place de l'informatique, la formation des personnels et, de plus en plus, la communication.

Une réelle culture gestionnaire s'est forgée, malgré des problèmes persistants en matière de suivi des engagements juridiques et de maîtrise de certains types de dépenses.

Enfin, la politique budgétaire ne s'inscrit que trop rarement dans des perspectives pluri-annuelles et n'est pas suffisamment reliée aux objectifs de l'action.

Il reste que la régulation budgétaire est peu compatible avec la logique de l'enveloppe globale et que l'évolution défavorable des crédits du chapitre 37.10 conduit de plus en plus à sacrifier l'entretien d'un patrimoine immobilier qui, en raison de ses caractéristiques, nécessite un effort particulièrement lourd.

Si les restrictions budgétaires devaient se poursuivre, les préfectures connaîtraient à brève échéance un véritable problème pour maintenir en l'état un patrimoine qui demeure, dans la plupart des cas, la propriété des collectivités locales.

Ni le programme national d'équipement, ni le programme régional, consacrés pour l'essentiel aux opérations de constructions neuves, de désimbrication, d'aménagement et de mise en sécurité des bâtiments, ne sont de nature à pallier les insuffisances du chapitre 37.10.

L'entretien du patrimoine immobilier des préfectures est certainement l'une des grandes questions pour l'avenir.

2.2. - L'EVALUATION DE LA PROCEDURE DES CENTRES DE RESPONSABILITE

A la demande du ministre de la fonction publique, l'I.G.A. a été conduite à évaluer la procédure d'érection en centre de responsabilité d'un service de police (Val-de-Marne) et d'une préfecture (préfecture du Loiret).

La mission a tout d'abord relevé que, s'agissant des préfectures, déjà dotées d'une enveloppe globale de fonctionnement, la procédure du centre de responsabilité ne pouvait constituer qu'une innovation limitée.

Au demeurant, les souplesses de gestion prévues dans l'expérience ont connu des fortunes diverses, notamment en raison de l'insuffisante coordination des administrations centrales concernées. On mesure à travers cette expérience le poids des procédures et des comportements qui constituera longtemps encore un frein à une modernisation pourtant urgente.

L'exercice a cependant conduit à l'amélioration d'une gestion déjà de qualité et a été l'occasion d'une concertation réelle avec les personnels, sous la forme d'un projet de service. L'insuffisance des "retours" de la part des ministères n'a cependant pas permis de donner un caractère durable à ce nouveau dialogue social.

2.3. - L'EVALUATION DU PLAN DE MODERNISATION DES PREFECTURES

Une importante mission a été conduite pour évaluer le plan de modernisation des préfectures lancé par le ministère dès la fin de 1988 pour une période de quatre ans. Ce plan visait plusieurs objectifs : renforcer l'efficacité de la représentation de l'Etat, améliorer les relations avec les usagers, motiver le personnel, améliorer la qualité de la gestion.

Chaque préfecture était invitée à élaborer un projet de modernisation sur la base d'une méthode préétablie. Un plan national, se superposant aux plans locaux, a par ailleurs été mis sur pied en 1990, fondé plus spécifiquement sur la valorisation des métiers de préfecture et la rénovation du cadre de travail.

L'I.G.A., dans son enquête sur le terrain, a constaté que les efforts produits au plan local avaient souvent permis des améliorations notables, notamment dans les relations avec les usagers, mais que les résultats restaient globalement insuffisants et surtout disparates.

Cette mission a été l'occasion pour l'inspection générale de relever, dans une approche très pragmatique, les principaux obstacles gênant la poursuite et le plein accomplissement du processus de modernisation des préfectures :

- l'instabilité du corps préfectoral, qui crée une coupure avec les cadres de préfecture, installés de manière plus durable. Cette instabilité, dont les causes sont à la fois connues et complexes, est un frein à la modernisation, surtout à l'heure où les préfets ont à jouer un rôle interministériel accru, dans un rapport de forces constant avec les collectivités décentralisées dont les états-majors sont beaucoup plus stables. La mission a souligné le rôle-clé du secrétaire général, qui devrait logiquement pouvoir rester en fonction de manière prolongée ;
- la rigidité des règles de la fonction publique, qui rendent malaisées la gestion et la bonne affectation des personnels, eux-mêmes pris dans un maquis de statuts hétérogènes ;
- la faiblesse des incitations : la nouvelle bonification indiciaire, censée permettre la revalorisation de certains postes mal considérés ou difficiles, n'est pas une réponse toujours adéquate. Les primes, les avancements d'échelon, la notation sont trop rigides pour stimuler vraiment les personnels. Le monde des préfectures, comme d'autres administrations, reste encore trop un univers sans récompenses ni sanctions. La mission a pu constater que les motivations des fonctionnaires reposent largement sur l'intérêt que leur procure leur travail et sur la considération qu'ils acquièrent aux yeux de leurs collègues ou de leurs supérieurs.

Certains de ces handicaps sont donc propres à l'administration territoriale. D'autres caractérisent tout aussi bien de larges secteurs de la fonction publique. L'inspection générale a toutefois relevé l'existence d'un certain nombre d'atouts, au premier rang desquels la motivation de l'encadrement des préfectures et sous-préfectures, qui reste forte. De réels efforts dans le domaine du contrôle de gestion et de la rationalisation des choix budgétaires ont là encore été constatés.

2.4. - L'ACTUALISATION D'UN INSTRUMENT DE PILOTAGE: L'OBSERVATOIRE DES EFFECTIFS DES PREFECTURES

Au début de l'année 1993, l'inspection générale a été chargée de mettre en place un observatoire des effectifs des préfectures ayant notamment pour rôle le suivi permanent des besoins en effectifs dans les préfectures et sous-préfectures.

L'observatoire, installé au mois de février 1993, s'est fixé comme premier travail l'actualisation du modèle de détermination des effectifs de référence des préfectures élaboré en 1989 et 1991 par un cabinet de consultants privé.

L'évolution de l'activité des préfectures ayant été particulièrement sensible dans les domaines de la délivrance des titres réglementaires et de la coordination interministérielle, l'étude conduite par l'IGA a porté sur sept "prestations" entrant dans ces deux secteurs :

- quatre prestations correspondant à la délivrance des principaux titres réglementaires : "état-civil", "étrangers", "permis de conduire" et "cartes grises" ;
- trois prestations à contenu interministériel : "emploi-formation", "environnement" et "solidarité-insertion".

Les problématiques étaient différentes pour ces deux types de prestation :

- d'un côté, il s'agissait de prendre en compte les évolutions liées à une informatisation nationale rapide des procédures d'établissement des titres

réglementaires, domaine d'activité aisément quantifiable, mais dans lequel les retombées des applications informatiques mises en service étaient mal cernées ;

- de l'autre, il fallait redéfinir voire parfois définir le contenu de prestations interministérielles peu développées ou inexistantes lors de l'élaboration du premier modèle. La difficulté de la tâche résidait dans ce cas dans la nature même du travail accompli par les services préfectoraux : rôle d'animation, de conseil, de participation à des réunions et des groupes de travail, avec des résultats parfois délicats à mesurer ou du moins à inscrire dans un modèle par essence quantitatif.

Pour mener à bien cette mission, l'inspection générale de l'administration s'est appuyée sur l'expérience du cabinet qui avait conçu le premier modèle. Des équipes conjointes d'inspecteurs et de consultants se sont rendues dans six préfectures et quatre sous-préfectures. Les formules actualisées ont été validées par le comité de pilotage de l'observatoire au mois de mai 1993. Le nouveau modèle est depuis exploité par la direction des personnels, de la formation et de l'action sociale, gestionnaire des effectifs.

3. - LA MODERNISATION DES SERVICES DE LA POLICE NATIONALE

L'inspection générale de l'administration exerce le contrôle supérieur de l'ensemble des services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur, ce qui inclut donc les services de police. Elle n'intervient cependant que rarement dans le cadre d'enquêtes disciplinaires. Celles-ci sont conduites ordinairement par les policiers, officiers de police judiciaire, en fonction à l'inspection générale de la police nationale, rattachée au directeur général de la police nationale, ou à l'inspection générale des services, placée auprès du préfet de police de Paris.

L'I.G.A., en revanche, conduit parfois, à la demande du ministre, des investigations dans le cas d'événements particulièrement graves pouvant mettre en cause le fonctionnement ou l'action des forces de police.

De manière plus systématique, l'I.G.A. s'est intéressée dans les années récentes au processus de modernisation de la police nationale, en particulier sur le plan de l'organisation et de la gestion. Les structures de la police nationale ont fait l'objet en effet de réformes successives visant à rationaliser l'utilisation des moyens mis en oeuvre, afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle des services.

L'I.G.A. joue ici un rôle de conseil, d'expertise et de suivi des nouveaux dispositifs, avec le souci constant de favoriser la modernisation de la gestion des services. La mise en place de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité devrait développer ce rôle dans les années à venir.

3.1. - LES SERVICES LOGISTIQUES DE LA PREFECTURE DE POLICE

L'IGA a conduit en 1994 une mission lourde sur l'organisation logistique de la préfecture de police de Paris, afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle du centre nerveux de la sécurité de la capitale.

Elle a constaté que la fonction logistique dans ses quatre composantes essentielles - télécommunications, informatique, immobilier, moyens mobiles et spécifiques - était éclatée entre différentes structures, sans règle cohérente de rattachement, ni rapprochement pertinent de métiers voisins. Cette organisation engendre un certain nombre de dysfonctionnements et de coûts supplémentaires, liés aux difficultés d'harmonisation des interventions des différents services logistiques, voire à la concurrence de plusieurs d'entre eux dans certains secteurs.

La fonction logistique doit, en permanence, concilier deux exigences apparemment antinomiques : d'une part, savoir répondre à l'urgence et faire face aux situations de crise ; d'autre part, anticiper sur les besoins futurs dans le cadre d'une programmation à moyen terme afin de garantir le maintien d'un haut niveau de prestations en faveur des différents services de police active.

Or, autant la préfecture de police est performante sur le premier point, au regard notamment de sa mission de protection des organes vitaux de la

République, autant l'inscription de l'activité quotidienne dans une perspective plus longue présente quelques faiblesses, auxquelles il est souhaitable de remédier.

A cet égard, le secteur des télécommunications et de l'informatique paraît aujourd'hui devoir être érigé en priorité, tant les défis technologiques à relever sont nombreux pour la préfecture de police : modernisation complète du système téléphonique - déjà largement engagée lors du passage de la mission -, développement de la micro-informatique, mise en place d'un nouveau système de radiocommunications numériques...

Les impératifs d'une adaptation permanente aux nouvelles technologies, la volonté de cohérence dans les choix et le souci de rationalisation de l'utilisation des moyens conduisent ainsi à préconiser une réforme de l'organisation des services logistiques de la préfecture de police, tenant compte de la nécessité pour cette dernière d'agir à la fois dans le très court et le long termes, sans négliger l'un au profit de l'autre.

Trois considérations principales ont guidé les réflexions de la mission :

- la prise en compte des spécificités opérationnelles de l'activité des forces de police, qui exigent une disponibilité des services logistiques 24h sur 24 et rendent indispensable une osmose harmonieuse des cultures technique et policière au sein de ces services ;
- la recherche d'une plus grande cohérence des prestations logistiques, à travers notamment des rapprochements entre services ou domaines connexes, la reconnaissance de la prééminence des compétences techniques dans les secteurs concernés et le développement de la programmation et de la réflexion à moyen et long termes ;
- la nécessité d'assurer le déroulement de carrière des agents qui font le choix, à un moment donné, de s'investir dans un secteur technique parfois en évolution très rapide.

Sur cette base, plusieurs scénarios de restructuration sont envisageables. Ils se caractérisent par des degrés plus ou moins importants d'intégration de la fonction logistique au sens large.

Le rapprochement le plus indispensable concerne incontestablement les secteurs des télécommunications et de l'informatique. Il permettrait de tirer parti de la convergence des deux domaines à l'échelle mondiale tout en affichant le caractère stratégique d'un équipement de la préfecture de police avec des systèmes d'information de haute technologie.

L'exemple de l'organisation logistique de la préfecture de police met ainsi en lumière la complexité du processus de modernisation qui touche actuellement l'ensemble des services de la police nationale. Ce processus doit à la fois garantir l'opérationnalité des forces de police à tout instant, dégager des réponses techniques adaptées aux besoins des services dans un contexte de mutations technologiques rapides et permettre une plus grande responsabilisation des services dans la gestion des moyens.

3.2. - LES SECRETARIATS GENERAUX POUR L'ADMINISTRATION DE LA POLICE (SGAP)

Nés en 1971 d'une réforme des anciens centres administratifs et techniques interdépartementaux (CATI), les secrétariats généraux pour l'administration de la police ont une double mission : assurer le soutien logistique et gérer les personnels de la police nationale. Ils ne semblent cependant jamais être vraiment parvenus à s'imposer comme un outil homogène et performant. Ils apparaissent, en outre, dans la doctrine de la déconcentration comme un échelon singulier, puisque placés auprès du préfet de zone.

A plusieurs reprises, l'inspection générale a conduit des études ponctuelles sur l'un ou l'autre des dix SGAP et fait des propositions sur leur mode de fonctionnement. En 1993, un bilan global des SGAP a été dressé et une réforme ambitieuse proposée.

Les réflexions conduites dans la réforme du ministère comme la préparation de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité ont conduit en 1994 à remettre l'ouvrage sur le métier.

**L'état des lieux effectué en mars 1993*

Le rapport de mars 1993 débouchait sur trois conclusions principales.

Les SGAP remplissent de façon globalement satisfaisante les missions qui leur sont confiées, malgré les contraintes objectives qui pèsent sur leur fonctionnement.

Certes, ils évoluent dans un environnement contraignant. Leur ressort géographique est extrêmement diversifié. Leur fonctionnement est rendu difficile par la multiplicité des directions centrales de tutelle en charge de leur gestion. Leur organisation administrative a été complexifiée par le rattachement de diverses structures dont l'autonomie varie d'un site à l'autre et par la création de structures de terrain plus ou moins nombreuses (annexes et ateliers avancés). Leur personnel est régi par des statuts différents (cadre national des préfectures, fonctionnaires de police, ingénieurs, ouvriers d'Etat, personnels techniques et spécialisés, fonctionnaires mis à disposition ou détachés ...).

Pour autant, le bien fondé de leur existence n'est pas remis en cause. Le soutien logistique apporté par les SGAP à la police dans les domaines de l'immobilier, de l'automobile, de l'habillement et de l'armement répond globalement aux besoins, même s'il est de plus en plus concurrencé par le secteur privé. Leur rôle dans la gestion des personnels de police est jugé incontournable, notamment en termes de traitement des rémunérations principales, de régimes indemnитaires et de remboursements des frais de déplacement et de mission.

Cependant, les SGAP semblent mal adaptés pour faire face aux réformes imposées dans le cadre de la modernisation du service public.

Le contexte administratif, en effet, a fortement évolué du fait de la mise en oeuvre des processus de déconcentration et de réorganisation des services du ministère et de l'Etat. Par ailleurs, la globalisation budgétaire tend à transformer les SGAP en prestataires de service, ce qui impose des exigences nouvelles (rapidité des prestations, transparence de l'organisation, qualité du service).

Or les SGAP n'ont pas été préparés à ces évolutions et leurs moyens semblent très insuffisants. Leur informatisation n'a pas constitué une priorité et

s'est souvent effectuée de façon lente, partielle et incohérente. Les effectifs ne semblent pas adaptés aux besoins et ne font pas l'objet d'une politique dynamique.

La pérennité des SGAP passe donc par un effort d'adaptation tant de leurs missions que de leurs moyens et de leur organisation.

Dès 1993, l'inspection générale proposait de renforcer les missions logistiques des SGAP et de valoriser leur intervention en matière de gestion du personnel en redéfinissant leurs moyens et leurs méthodes.

* *Les réflexions du groupe de travail sur la réforme des SGAP*

A la suite de ces propositions, un groupe de travail sur la réforme des SGAP, animé par l'inspection générale, a engagé une concertation. Il était composé de l'ensemble des directions centrales intéressées et de cinq préfets ou sous-préfets responsables d'un SGAP.

Les réflexions se sont inscrites dans la double perspective de la déconcentration et de la réforme de la police nationale. Elles ont pris en compte la modification des zones géographiques de compétence de plusieurs SGAP et la mise en oeuvre d'un contrôle de gestion au sein du ministère.

Les diverses réunions ont permis au groupe de travail d'aborder un certain nombre de problématiques et d'avancer quelques axes de propositions :

- A la question "Quelle stratégie pour les SGAP"?, le groupe répond que leurs fonctions administratives, financières et logistiques doivent être redéfinies, en priorité au service de la police, pour lui permettre de réussir sa déconcentration, son adaptation et sa modernisation.

La question de l'utilisation des SGAP par d'autres services du ministère, voire par d'autres ministères, notamment dans leurs fonctions de prestataire de service, reste ouverte pour l'avenir ;

- A la question "Quelles structures et quelle organisation"?, le groupe apporte une réponse en termes de renforcement du maillage territorial, à travers la création d'annexes et d'antennes. Il préconise le remplacement de la conférence administrative régionale (CAR), consacrée à la répartition des moyens de fonctionnement des services de police, par une conférence zonale.

Il souhaite que les relations entre le SGAP et les autres services structurés au niveau de la zone (défense, transmissions et sécurité civile) soient renforcées pour permettre au préfet de zone une unité de commandement en cas de crise et tirer pleinement les conséquences du décret du 18 mai 1993 instituant les préfets délégués pour la sécurité et la défense.

Il préconise enfin que les SGAP aient, au niveau central, un interlocuteur privilégié, en l'occurrence la nouvelle direction de l'administration de la police nationale ;

- A la question "Quels moyens pour les SGAP?", le groupe propose des solutions sous forme d'un nouvel organigramme, d'un effectif de référence, d'un programme de formation des agents et d'une mise à disposition de moyens permettant l'élaboration d'outils et d'instruments de gestion modernes.

Enfin, les SGAP, appelés à jouer un rôle de conseil et d'expert dans la gestion des crédits déconcentrés, seront eux-mêmes soumis à une évaluation permanente des inspections générales de l'administration et de la police nationale.

Les 32 propositions concrètes du groupe de travail sont issues de ces grands principes.

3.3. - L'ORGANISATION ET LA GESTION DES SERVICES DECONCENTRES DE LA POLICE NATIONALE

Au cours des dernières années, la police a connu d'importantes réformes dictées par trois principes fondamentaux : responsabiliser les fonctionnaires de police et en premier lieu l'encadrement en déconcentrant les procédures de gestion, harmoniser l'intervention de services territoriaux dont le fonctionnement paraissait cloisonné et verticalisé à l'excès, encourager un partenariat plus actif avec les autres acteurs de la sécurité.

3.3.1. - La coordination des services : de la départementalisation aux plans départementaux de sécurité

L'expérience, abandonnée, de la départementalisation des services de police a constitué une première réponse.

Appliquée à titre expérimental en 1990, étendue en 1991 et généralisée en 1992, cette réforme partait du constat de l'existence d'une intervention éclatée des services de police, due à l'absence de politique globale de sécurité au niveau territorial et ne disposant pas, face à la montée de la délinquance et de la violence urbaine, de la coordination indispensable sur le terrain.

C'est ainsi qu'elle se proposait, pour répondre à cette exigence, d'unifier le commandement des polices territorialisées (polices urbaines, renseignements généraux, police de l'air et des frontières) et d'en rassembler les moyens sous l'autorité d'une direction départementale unique.

Dans son rapport d'évaluation de mars 1991 sur l'expérience conduite dans cinq départements, l'I.G.A. avait posé cinq conditions préalables à une éventuelle généralisation :

- adoption de nouveaux outils de gestion des moyens matériels et humains (globalisation budgétaire, plans de formation, déconcentration de certaines opérations de gestion des personnels), développement du paritarisme local et rénovation du parc immobilier;

- progressivité de la démarche et mise en place de moyens d'accompagnement ;
- définition des structures départementales de coordination afin d'éviter la constitution d'états-majors bureaucratiques détournant les moyens d'accompagnement de leur objectif ;
- réexamen des structures infra-départementales des services au regard de leurs missions afin d'aboutir à une redistribution cohérente entre les polices territoriales et les polices spécialisées ;
- constitution au niveau central d'une mission légère de pilotage de la réforme.

Les contraintes statutaires et les normes réglementaires pesant sur les affectations et l'emploi des personnels sont restées inchangées. La création de simples instances locales de concertation, au lieu de véritables comités techniques paritaires départementaux, a diminué la portée et l'efficacité du dialogue social et, par conséquent, la compréhension de la démarche. La généralisation de la réforme s'est faite de manière trop rapide, sans être précédée des formations et de l'ensemble des outils de gestion nécessaires. La réflexion sur les structures et les missions a été différée, si bien que trop souvent des états-majors importants, voir pléthoriques, se sont développés par prélèvement sur l'effectif opérationnel, ce qui n'a pas empêché le maintien de l'autonomie de certains services. Enfin, les problèmes humains et matériels posés aux chefs des services concernés n'ont été qu'insuffisamment pris en compte.

La création, sans doute prématuée, d'une direction centrale de la police territoriale a transféré les problèmes d'adaptation de la réforme du terrain au sommet, cristallisant de ce fait les résistances ou les réticences et favorisant du même coup les phénomènes centrifuges auxquels la départementalisation avait précisément pour objectif de mettre fin.

La départementalisation a été ainsi appliquée sans véritable stratégie globale et a manqué de la progressivité qu'aurait supposée la mise en oeuvre des intentions qui justifiaient cette démarche. Elle a donc été abandonnée. Ce constat ne signifie toutefois nullement que l'objectif qui soutenait cette

réforme doive être abandonné : La coordination, sous l'autorité du préfet, des différents services concourrant à la police administrative et celle du procureur de la République s'agissant de la police judiciaire, demeure indispensable.

Ces préoccupations sont, au demeurant, au centre des nouvelles instructions concernant la mise en place de **plans départementaux de sécurité** élaborés au sein des comités départementaux de sécurité, sous la double autorité du préfet et du procureur de la République.

On retrouve en effet dans la procédure des plans départementaux de sécurité, les principes de prise en compte de la globalité des problèmes de sécurité, d'harmonisation et de complémentarité des interventions des différents acteurs (police, justice, gendarmerie, douane, partenaires locaux et associatifs, services publics ...).

Leur contenu doit comporter essentiellement quatre parties :

- un diagnostic aussi fin que possible sur la situation de la délinquance selon les sites et sur les attentes de la population ;
- un recensement des moyens disponibles non seulement des services relevant de l'Etat, mais aussi des autres composantes publiques ou privées participant à la politique de sécurité ;
- la définition d'objectifs et l'ordonnancement de priorités hiérarchisées en fonction de leur importance et de leur urgence ;
- un tableau de bord comportant un ou plusieurs indicateurs par objectif.

Il y a donc, dans la mise en place des plans départementaux de sécurité, une volonté de coordination de l'action, mais aussi une inspiration gestionnaire conduisant à raisonner en termes d'objectifs et de moyens.

L'expérience est suffisamment avancée pour que son évaluation soit possible. Cette évaluation est prévue sous l'égide des corps d'inspection générale compétents.

3.3.2. - La globalisation des crédits de fonctionnement des services déconcentrés de la police nationale

A l'image des préfectures, les services déconcentrés des services de police sont désormais dotés d'une enveloppe globale de fonctionnement.

L'enveloppe régionale allouée par l'administration centrale et limitée aux services territoriaux de police (à l'exclusion des services spécialisés à vocation nationale) est répartie entre les départements au sein de la conférence régionale de police.

Comme dans le cas des préfectures, une mission permanente, composée de l'inspection générale de l'administration et, dans ce cas, de l'inspection générale de la police nationale, est chargée d'un contrôle et d'une évaluation de l'emploi de ces crédits.

Plus récente et moins élaborée que dans les préfectures, la procédure de déconcentration et de globalisation des crédits est néanmoins positive.

Des efforts restent à consentir dans les méthodes et les instruments de gestion. Ils sont en cours, avec la mise en place d'un nouveau logiciel de gestion qui permettra notamment de reconstituer les budgets de base et les budgets exécutés et donc de mettre en place un réel suivi et une véritable programmation.

Il reste que le système actuel, encore trop peu déconcentré, pose de nombreux problèmes.

Plusieurs logiques coexistent encore : celle des services spécialisés à vocation nationale (police judiciaire, surveillance du territoire, compagnies républicaines de sécurité, écoles de police) dont la gestion demeure centralisée et rend ainsi en partie illusoire le rôle d'arbitrage du préfet. Celle également des "droits de tirage" qui permet à chaque chef de service de disposer de certains équipements "en nature", soit auprès de l'administration centrale, soit auprès du SGAP. Ce système complexe rend difficile la tenue de tableaux de bord qui restent pour l'instant partiels et tardifs. Le contrôle de gestion en est affecté et le dialogue de gestion garde trop souvent un caractère théorique.

Il faut donc résolument franchir le pas, aller vers une plus grande déconcentration des moyens de fonctionnement et en assurer un suivi sans faille.

Les services préfectoraux s'étant malheureusement peu investis dans cette gestion, il appartiendra aux SGAP d'assurer un rôle de conseil plus efficace et d'expertise au bénéfice des préfets et des chefs de service de police.

4. LA DECONCENTRATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

L'approche de la déconcentration au ministère de la justice ne diffère pas profondément de celle de l'intérieur. La logique est la même, s'agissant des juridictions et des administrations relevant de la chancellerie (administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse).

En ce qui concerne les services judiciaires proprement dits, le comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice s'est efforcé de dégager le bon niveau de programmation et d'arbitrage en matière financière : la cour d'appel et les tribunaux de grande instance constituent l'échelon d'harmonisation et de concertation des petites juridictions. Le problème essentiel est de déterminer la répartition des tâches la plus rationnelle possible entre les différents échelons, afin de réaliser des économies de gestion et de conjurer le risque inhérent à toute entreprise de déconcentration, la duplication du phénomène bureaucratique.

Le cas particulier de l'administration pénitentiaire a fait l'objet, en 1993, d'un rapport spécifique demandé par la chancellerie à l'IGA. La déconcentration budgétaire et financière est ici d'ores et déjà bien avancée, autour des directions régionales - dont, il est vrai, le découpage géographique ne recouvre pas nécessairement celui des régions administratives - bien rodées sur ce terrain. L'IGA a recommandé de développer le processus de déconcentration dans le domaine des ressources humaines et de la formation, les directions régionales ayant un rôle déterminant à jouer dans le domaine du recrutement et de l'affectation des personnels.

La déconcentration de certaines missions de l'administration pénitentiaire, celles qui touchent au suivi de la population pénale, pose des problèmes plus épineux. On est là, en effet, au confluent de deux logiques qui ne sont pas nécessairement complémentaires : celle de la justice et celle de la prison. L'application des peines n'est pas toujours conçue de la même façon "côté judiciaire" et "côté pénitentiaire". La politique pénale obéit à des préoccupations d'égalité de traitement. Pour les établissements pénitentiaires et leurs responsables, c'est un problème de gestion quotidienne. Ainsi, il avait été envisagé de déconcentrer aux directions régionales l'affectation des détenus ayant une condamnation ou un reliquat de peine égaux ou inférieurs à cinq ans, ainsi que le traitement des incidents et des requêtes. Cette option a été écartée, dans la mesure où la justice se refuse à considérer des mesures touchant de près ou de loin l'application des peines comme de simples décisions de gestion administrative.

L'exemple de l'administration pénitentiaire est révélateur des difficultés et des limites de la déconcentration. Dans les domaines touchant non seulement aux compétences régaliennes mais aussi aux libertés publiques, le critère de l'égalité de traitement des individus demeure primordial.

5. - L'ADMINISTRATION ET LES USAGERS

Le thème des relations entre l'administration et les usagers est l'occasion de réflexions toujours d'actualité. Elles partent d'un constat qui fait l'objet d'un très large consensus : la politique de modernisation du service public n'a pas suffisamment renforcé la qualité des relations avec les citoyens.

L'inspection générale est régulièrement sollicitée par le ministère de la fonction publique pour participer aux réflexions visant à faire progresser la démocratie administrative. Si l'amélioration de l'accueil des usagers dans les préfectures a donné lieu à de nombreux rapports, l'activité de l'IGA dans ce domaine a débordé très largement le champ de compétence du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, l'IGA, comme d'autres inspections générales, constitue l'interlocuteur privilégié des structures ministérielles ayant en charge l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers (CADA, COSIFORM, médiateur..).

L'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen rappelle que "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

Faut-il essayer de renforcer l'effectivité de ce principe comme le suggère le rapport PICQ et faire de la qualité du service rendu aux usagers un des critères essentiels de la gestion publique dont les inspections générales seraient le garant ?

Il est clair en tout état de cause que ce thème constituera un des axes forts du débat sur le devenir des inspections générales engagé dans le cadre des réflexions confiées à MM. PICQ et PRADA. On trouvera en annexe une synthèse de ces travaux présentée, en présence des responsables de six autres corps d'inspection et de contrôle, au séminaire annuel de l'IGA.

5.1. - L'ACCUEIL DANS LES SERVICES DECONCENTRES

Dans le cadre de ses missions sur les préfectures, sous-préfectures et services déconcentrés de la police, l'inspection générale est de plus en plus conduite à se pencher sur les fonctions d'accueil.

Initiée dans les années 1970 et relancée dans les années 1980, cette préoccupation intimement liée à celle de l'amélioration des conditions de travail des agents, est devenue une constante de la modernisation de ces services.

Sur le plan financier, la restructuration ou l'aménagement de locaux souvent inadaptés, le recrutement ou la formation de personnels spécifiquement chargés des fonctions d'accueil, la mise en place de moyens informatiques ou télématiques a constitué l'effort le plus important. Une véritable révolution s'est produite dans les halls d'accueil de la plupart des préfectures et sous-préfectures, reconnue et approuvée de façon massive par le public.

Il reste que, dans les cas les plus critiques, et notamment dans les services de la réglementation ou des étrangers de quelques grosses préfectures, la situation demeure tout à fait insatisfaisante. Quelques opérations immobilières, pourtant coûteuses, n'ont pas été suffisamment dimensionnées.

Il reste également qu'une plus grande ouverture des services au public et le développement d'une plus grande convivialité peuvent poser des problèmes de sécurité des locaux de délivrance des titres réglementaires. La question n'est pas théorique ; le nombre des vols et des agressions plus ou moins violentes a fortement cru au cours des trois dernières années. La sécurité est aussi l'une des grandes préoccupations de l'IGA. (*cf infra*).

Il revient donc à l'administration centrale d'offrir aux préfets et aux chefs de services déconcentrés l'assistance technique leur permettant de concilier des impératifs à première vue contradictoires.

Cette conciliation a un coût, que les impératifs budgétaires conduisent à étaler dans le temps.

Comme l'a montré une étude réalisée dans le cadre du CIME (comité interministériel de l'évaluation) **sur l'accueil des personnes défavorisées dans l'ensemble des services publics** auquel l'IGA a participé, la prise en compte nécessaire des besoins des publics les plus démunis commande des efforts particuliers. Là encore, ces efforts supposent des financements supplémentaires qui sont le prix à payer pour le respect de l'égalité des citoyens devant le service public.

Pour éviter les surcoûts importants dus à l'adaptation des immeubles ou équipements existants, une attention très soutenue doit être apportée aux problèmes d'accueil comme de sécurité lors de la conception et la réalisation des bâtiments neufs.

C'est une raison supplémentaire pour l'IGA, en liaison avec les services centraux et déconcentrés responsables de ces opérations, de développer en amont une doctrine et de fournir une assistance technique aux maîtres d'ouvrage. Des efforts significatifs ont été réalisés en ce sens au cours des années récentes.

5.2. - LES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION AVEC LES USAGERS

Certaines missions spécifiques ont été consacrées à ce thème.

Mais pour l'essentiel, l'action de l'IGA consiste dans un appui à un certain nombre d'organismes spécialisés.

5.2.1. - L'exemple de Carmin-Dialect

En 1994, l'inspection générale a été appelée à évaluer l'intérêt respectif de deux systèmes informatiques de simplification des démarches administratives pour l'immatriculation des véhicules neufs : Carmin et Dialect.

Du point de vue des usagers, ces systèmes sont équivalents et l'utilité de l'adoption de l'un d'entre eux ne fait aucun doute. Tous deux garantissent un délai maximum de délivrance de la carte grise - 24 à 48 heures suivant les cas - et portent en germe la généralisation de la prise en charge matérielle des formalités d'immatriculation par les négociants en automobile. Globalement, l'acheteur peut ainsi disposer de son véhicule plus facilement et plus rapidement, les contraintes administratives étant notamment réduites.

Carmin et Dialect étant capables de rendre les mêmes services aux automobilistes, les critères permettant de les départager doivent être recherchés du côté de leurs avantages et inconvénients pour l'administration, tant au plan interne que dans ses relations avec la profession automobile. L'examen des architectures respectives des deux systèmes permet de prendre la mesure des questions posées.

Carmin est un système déconcentré fonctionnant sur la base du volontariat des négociants en automobile. Le transfert des données relatives à la vente et au véhicule entre le négociant adhérent et la préfecture de son département s'effectue par voie télématique (Minitel).

Dialect est conçu suivant une optique totalement différente : il s'agit d'un réseau téléinformatique centralisé. Les demandes sont concentrées en deux étapes, au niveau d'un constructeur pour l'ensemble de ses négociants, à

l'Association Auxiliaire Automobile (AAA) pour tous les constructeurs. Elles "redescendent" ensuite au sein du ministère de l'intérieur vers le centre informatique interdépartemental de rattachement de la préfecture compétente pour délivrer le titre. Cette architecture, beaucoup plus ambitieuse que celle de Carmin, n'a de sens que si le système revêt un caractère obligatoire pour l'ensemble du réseau de distribution des constructeurs adhérents.

Ces conceptions divergentes s'expliquent par les origines respectives des deux projets : alors que Carmin est, au départ, la réponse apportée par le préfet d'Ille-et-Vilaine aux demandes des négociants en automobile de son département, Dialect a été conçu par les constructeurs automobiles français.

Nés approximativement au même moment (à la fin de 1987), les deux projets ont connu des évolutions contrastées : Carmin a été mis en service en Ille-et-Vilaine en février 1991 et étendu depuis à quelques autres départements (Nord et Doubs notamment). Dialect est encore à l'état d'esquisse.

Aujourd'hui, la question est donc de savoir s'il est opportun d'investir massivement dans un réseau de grande ampleur Dialect) alors que Carmin existe et offre une solution alternative simple, robuste et convaincante du point de vue des usagers, des négociants qui y adhèrent et des préfectures qui s'en servent.

Pour le ministère de l'intérieur, ce dernier point est important : de même que les deux systèmes présentent des avantages identiques pour les automobilistes, de même ils sont d'intérêt égal pour les préfectures. Les gains à en attendre résident dans la réduction des tâches de saisie, la possibilité de recentrer le travail des agents sur une fonction de contrôle, une diminution subséquente des taux d'erreur dans les titres mis en circulation, une fiabilisation du fichier national des cartes grises, ainsi qu'une amélioration de l'image du service public à travers l'élimination des files d'attentes et la tenue des délais impératifs de délivrance.

L'arbitrage doit donc en définitive s'exercer sur la base de considérations techniques, juridiques et financières mais aussi économiques ou plus exactement de politique industrielle puisque le choix définitif aura des conséquences importantes sur la structuration des réseaux commerciaux des constructeurs et importateurs de véhicules.

5.2.2. - La participation de l'I.G.A. aux instances spécialisées

**La commission d'accès aux documents administratifs (CADA)*

La CADA, créée par l'article 5 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, est une autorité indépendante chargée d'accroître la transparence de la vie administrative en facilitant l'accès des usagers aux documents administratifs. Structure légère à l'origine, elle s'est entourée d'un nombre croissant de rapporteurs, en raison de la progression rapide de son activité. Parmi ceux-ci figure traditionnellement un membre de l'inspection générale.

L'instruction des dossiers s'effectue non seulement suivant la procédure écrite prévue dans la loi et dans ses décrets d'application, mais également à travers de nombreux contacts avec les administrations sollicitées (cas des demandes d'avis formulées par les usagers) ou demandeuses (demandes de conseil).

Ces contacts ont, outre une fonction d'information du rapporteur sur le dossier à instruire, un rôle à la fois pédagogique envers les administrations et de "réduction de conflits". Ceci explique la proportion relativement élevée (15,8% en 1994) de demandes finalement déclarées sans objet par la commission, l'administration ayant donné suite à la requête avant la date d'examen du dossier par la CADA.

La position de rapporteur devant cette commission très accessible à tout public (plus de 3 000 dossiers traités en 1994) permet donc de connaître de façon précise les centres d'intérêt des usagers, ainsi que les zones d'ombre qui subsistent dans l'activité de l'administration. Certaines sont explicitement mentionnées par la loi du 17 juillet 1978, qui pose le principe de la protection de plusieurs secrets (vie privée, stratégies industrielles et commerciales, sécurité publique, défense, délibérations du gouvernement, politique extérieure...). A cet égard, il convient de noter que l'argument de sécurité publique, qui intéresse au premier chef le ministère de l'intérieur, est retenu assez rarement par la commission pour motiver un avis défavorable (2,7% de ce type d'avis en 1994).

** Le relais du médiateur et de la COSIFORM*

La création d'institutions comme le médiateur de la République et la Commission de Simplification des Formalités (COSIFORM) a conduit à la désignation, dans chaque département ministériel, d'un correspondant. Ce dernier, destinataire des dossiers individuels ou des propositions de réformes, veille à leur instruction par le ou les services compétent(s) - éventuellement après discussion et arbitrage - fait connaître la réponse apportée par l'administration aux problèmes posés et la défend, au besoin, en réunion interministérielle.

Pour remplir ce rôle de correspondant au ministère de l'intérieur, il est apparu naturel de faire appel à un inspecteur général de l'administration, disposant, en raison de sa fonction, de l'indépendance de jugement nécessaire, et qui n'est pas engagé directement dans l'action quotidienne.

La solution de problèmes individuels (en droit mais aussi en équité) soumis par le médiateur de la République, l'étude des propositions de réformes également présentées par cette autorité, l'effort de simplification des diverses procédures demandé par la COSIFORM (au plan national) ou les CORESIFORM (au niveau des régions) sont apparus comme les divers aspects d'une même mission tendant à mettre l'administration plus à l'écoute et au service des usagers. Les fonctions de correspondant du médiateur de la République et de correspondant de la COSIFORM (ainsi que de membre de cette commission) ont donc été regroupées dans une mission plus vaste de promotion des actions de simplification et d'amélioration des relations avec les usagers. Ce regroupement traduit la volonté de mener, pour le ministère, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des services déconcentrés (préfectures, sous-préfectures, service de police...) une action globale prenant en compte diverses initiatives individuelles tout en s'efforçant de leur donner une cohérence et de les développer pour le plus grand profit de la population et de l'administration elle-même.

L'inspecteur général chargé de cette mission a procédé, avec l'aide des directions intéressées de l'administration centrale ainsi que l'ensemble des préfectures, à un recensement des actions menées depuis 1990 en la matière et à

la définition de programmes annuels prévisionnels de simplification des formalités et d'amélioration des relations avec les usagers. Un rapport annuel d'évaluation sera remis au ministre.

Cette action doit être prolongée et complétée par des visites et des études sur le terrain. Le but en est double : prendre une meilleure connaissance des problèmes concrets rencontrés, des solutions envisagées, des expériences menées et assurer une diffusion la plus générale possible des leçons à tirer, en faisant connaître les succès de telle ou telle formule ainsi que les difficultés rencontrées dans certains domaines ou encore les voies apparemment séduisantes qui, à l'usage, se seraient révélées sans issue.

A partir des rapports reçus et des visites sur le terrain, il pourra être envisagé de mettre à l'étude la réforme de certains textes afin de mieux adapter certaines formalités et de rechercher des solutions plus justes ou plus équitables à certaines situations individuelles ou collectives. Cela doit être fait dans le cadre du ministère dans un premier temps, mais également au niveau de l'administration dans son ensemble, grâce à l'appui obtenu auprès de la médiature et de la COSIFORM.

Une telle activité, essentielle pour humaniser et améliorer, dans la population, l'image d'une administration aux caractéristiques aussi régaliennes que celles du ministère de l'intérieur, constitue une oeuvre difficile et de longue haleine, qui nécessite la coopération de toutes les directions, de l'ensemble des services déconcentrés mais aussi de tous les fonctionnaires qui les composent.

LE MAINTIEN DE LA COHESION SOCIALE

Le secteur social occupe toujours une place importante dans les activités de l'inspection générale, dans le droit fil de ses origines historiques et de ses traditions. En effet, les premiers inspecteurs généraux, institués sous le règne de Louis XVI par Necker avaient le titre d' "inspecteurs généraux des hôpitaux civils et des maisons de force". C'est la grande réforme hospitalière mise en oeuvre par l'ordonnance du Roi du 1er janvier 1780 qui est d'ailleurs, pour partie, à l'origine de cette création. L'intention était clairement d'assurer la meilleure gestion possible d'institutions qui, comme en Angleterre, avaient une importance déterminante dans l'équilibre social et la paix intérieure du royaume.

Jusqu'en 1848, et à travers les différents régimes politiques qui se sont succédés, les appellations des inspecteurs généraux ont varié mais ont toujours conservé une finalité sociale affirmée.

La création du corps de l'inspection générale des services administratifs (IGSA) en 1848, qui sera rebaptisé inspection générale de l'administration un siècle plus tard, ne fait que confirmer et institutionnaliser la vocation du corps en matière sociale. Progressivement, l'inspection affirme deux grands domaines de compétence: administration de l'intérieur, dont la couverture est alors très large; administration pénitentiaire, assistance et hygiène, qui reste pour elle un secteur de prédilection. Peu à peu naissent des inspections ministérielles et spécialisées, en particulier dans le secteur social, qui viennent concurrencer l'action de l'IGSA. Mais l'inspection conservera une part importante de ses activités dans le domaine social, comme en témoignent les sujets de ses grands rapports d'ensemble dans la première moitié du XXème siècle: sur 156 de ces rapports généraux publiés au Journal officiel et diffusés aux commissions parlementaires, près des deux tiers (97) concernent les administrations pénitentiaire et hospitalière et les lois sociales (assistance, enfance, santé et hygiène publique).

Après 1948, date à laquelle l'IGSA devient IGA et commence à recruter ses inspecteurs à la sortie de l'ENA, la vocation sociale ne se dément pas. Certes, depuis la création de l'inspection générale des affaires sociales, née du

regroupement de plusieurs inspections spécialisées, le domaine est largement couvert par ce nouveau corps. Mais la fréquence des missions conjointes montre que l'IGA n'a pas abandonné cette vocation très ancienne.

L'idée de cohésion sociale, qui fait intervenir à la fois les considérations d'ordre public et celles de l'action sociale, caractérise toujours la démarche particulière de l'IGA.

Au cours des deux dernières années, l'inspection a abordé ces différents aspects, avec en outre le problème relativement nouveau de la maîtrise des flux migratoires, qui affecte également de manière directe la cohésion sociale.

1. -LA PRECARITE

Une des menaces les plus directes qui pèsent sur la cohésion sociale du pays réside dans le développement des situations de précarité, qui constituent autant de sources d'exclusion.

Dans ce domaine, le rôle de l'IGA est souvent de vérifier l'efficacité et la cohérence des dispositifs mis en place, qu'ils soient publics ou soutenus partiellement par l'Etat. Car la plupart des grandes administrations sont concernées par les besoins ou difficultés que connaissent les personnes touchées par la précarité, dans des domaines où les initiatives privées sont par ailleurs nombreuses.

L'IGA a été ainsi conduite à travailler, dans la période récente, sur des organismes privés ou semi-publics comme l'armée du Salut. Elle s'est penchée également sur les dispositifs de lutte contre la drogue et la toxicomanie, faits de société qui constituent des sources objectives et permanentes de précarité.

Enfin, elle a pris en compte, dans ses missions, la dimension nécessaire du contrôle, lorsque des fonds publics ou l'appel à la générosité des citoyens sont manifestement utilisés de manière impropre.

1.1. - L'ARMEE DU SALUT

L'armée du Salut est un peu le symbole historique de la lutte contre la pauvreté et la précarité. Mais c'est aussi une institution très organisée, financée à la fois par la générosité des particuliers et par les financements publics. 800 salariés et 3000 bénévoles oeuvrent pour les deux associations qui constituent le support juridique de l'armée du Salut: la première, "simplement déclarée", a pour objets l'évangélisation et l'action sociale, la seconde, reconnue d'utilité publique, assure le financement du fonctionnement de l'institution.

Dans la mesure où elle perçoit des financements publics conséquents, dans la mesure surtout où l'action caritative d'une institution aussi importante et connue suppose la gestion la plus efficace possible, les ministres de l'intérieur et des affaires sociales ont souhaité, en 1993, que l'IGA et l'IGAS procèdent à un audit complet du fonctionnement de l'armée du Salut.

La mission a pu constater que cette institution, au recrutement largement endogamique, et restée fidèle à un rituel très ancien conjuguant l'action évangélique et l'action sociale proprement dite, a su produire de réels efforts dans le domaine de la gestion comptable et financière: réorganisation des services comptables et financiers, mise en place d'un contrôle de gestion efficace, normalisation des procédures financières et comptables, recours aux techniques modernes de communication et de publicité pour l'appel à la générosité publique. Elle a en revanche recommandé une simplification des structures juridiques, et une meilleure séparation institutionnelle entre l'action évangélique et l'action sociale.

S'agissant de l'action sociale, la mission a estimé que l'armée du Salut avait profondément évolué. Gérant un certain nombre d'établissements - appelés centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) - qui fonctionnent largement sur financements publics (Etat et collectivités locales), l'institution en est venue à participer très directement au service public de l'action sociale. La mission a recommandé qu'elle se donne les moyens d'une politique d'hébergement et de réinsertion plus efficace, mieux adaptée aux besoins, ce qui suppose une action plus ambitieuse et un encadrement social plus qualifié.

1.2. - LA LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE

La lutte contre la drogue et la toxicomanie comporte une dimension répressive et une dimension préventive. C'est sur l'évaluation des dispositifs de prévention que l'IGA est intervenue en 1993 et 1994, à la demande de la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT).

Deux dossiers principaux ont été abordés, le dispositif "Drogues info service" et le fonctionnement des conseils départementaux de lutte contre la toxicomanie.

"Drogues info service" a fait l'objet d'une mission conjointe avec l'IGAS. Il s'agit d'un "numéro vert" (service d'appel téléphonique gratuit) créé en décembre 1990, ouvert à tous, dont l'objet est de recueillir et traiter, 24 heures sur 24, les appels téléphoniques relatifs à la drogue sans distinction de sujet ou de personne. Il est conduit ainsi à délivrer indifféremment de l'information, des conseils, du soutien psychologique.

La structure juridique est celle d'un GIP (groupement d'intérêt public) présidé par le délégué général à la lutte contre la drogue et la toxicomanie, et dans lequel l'Etat occupe une place prépondérante. L'efficacité d'un tel dispositif mérite d'être évaluée. Le caractère multiforme du service rendu aux usagers tient à la diversité de ces derniers: toxicomanes, parents désemparés, professions de santé, mais aussi simples curieux ou mauvais plaisants.

Ce type de service doit par-dessus tout échapper à l'accusation de "gadget", et être marqué constamment par le professionnalisme.

Le bilan dressé par la mission a fait apparaître un certain nombre d'insuffisances, liées au mauvais ciblage de la population bénéficiaire, aux dysfonctionnements propres à tous les numéros verts, à l'organisation parfois défectueuse du service, notamment l'effectif des chargés d'accueil, insuffisamment ajusté aux fluctuations journalières et horaires des appels. De même, l'expérience qui a été tentée d'étendre le service sur trois pôles régionaux n'a pas été concluante. Les rapporteurs ont en revanche relevé la qualité souvent excellente des prestations offertes par le service. Ils ont en conséquence fait des recommandations en matière de gestion et de définition des missions, et

souligné la nécessité d'un ciblage plus méthodique des populations bénéficiaires, afin d'ajuster les messages et les campagnes de communication qui leur sont destinés.

La coordination territoriale en matière de lutte contre la toxicomanie est un volet plus "institutionnel" de l'action publique dans ce domaine. L'IGA a conduit en 1994 une mission d'évaluation du fonctionnement des comités **départementaux de lutte contre la toxicomanie** ((CDLT), afin que soient mis en place ou renforcés de véritables interlocuteurs locaux opérationnels pour la DGLDT.

La création des CDLT, en 1985, répondait à un besoin: assurer une coordination sur le terrain, de manière opérationnelle, en matière de lutte contre la toxicomanie. L'échelon départemental, sous l'autorité du préfet, avait paru le plus adapté à des instances par essence interministérielles, et qui devaient en outre permettre la concertation des services de l'Etat, des parquets, des élus locaux, et même du secteur associatif.

Le rôle assigné à ces comités, de composition très large sur les bases qui viennent d'être indiquées, était notamment de coordonner et animer, au plan local, l'ensemble des actions de lutte contre la toxicomanie et de suivre la mise en oeuvre des mesures nationales. C'est précisément le caractère trop hétérogène de ces comités, alors même que les objectifs définis étaient trop vagues, qui a condamné les comités départementaux à une indiscutable inefficacité, certains ayant même été rapidement absorbés par les conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD), dont la vocation est plus précise.

L'IGA a recommandé, sans remettre en cause la nécessité de structures de conseil et de coordination largement ouvertes à tous les protagonistes, le renforcement du rôle du préfet, qui pourrait être doté d'une petite équipe chargée de suivre de manière plus opérationnelle les dossiers relatifs à la drogue et à la toxicomanie, et d'animer les structures locales de concertation, sur le modèle des "sous-préfets à la ville". L'action des préfets, ainsi relayée, devrait s'appuyer sur la définition de "plans départementaux de lutte contre la drogue et la toxicomanie".

L'exemple des comités départementaux et de ce qu'il faut bien appeler leur échec, rend bien compte de la difficulté de mise en oeuvre des politiques nationales de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Cette difficulté est liée à la lourdeur des structures, reflet de la multiplicité des intervenants et de la complexité du fléau, qui appelle un partage difficile entre prévention, répression et soins. Le manque de moyens, notamment au plan local, est également une explication.

Attribuer au préfet le rôle effectif de coordinateur opérationnel est dans la logique des choses, s'agissant d'une matière qui fait intervenir de nombreuses administrations de cultures différentes. La lutte contre la drogue et la toxicomanie appartient, elle aussi, au champ de la déconcentration.

1.3.- LE CONTROLE DES ACTIONS CARITATIVES ET DE SOLIDARITE

Les actions caritatives et de solidarité, mises en oeuvre dans le cadre d'initiatives privées, même si elles sont souvent soutenues ou relayées par des personnes publiques, ont pris une part croissante dans l'action sociale.

Qu'elles fassent appel exclusivement à la générosité publique, ou qu'elles utilisent des sources de financement plus diversifiées, et notamment des subventions publiques, ces actions entraînent le traitement et la gestion de fonds considérables qui nécessitent contrôle et évaluation.

Au cours de la période récente, l'IGA a conduit des missions pour le compte du ministre de l'intérieur, ou participé à des missions interministérielles portant sur des institutions hautement symboliques. L'exemple de l'Arche de la Fraternité, qui a donné lieu à des controverses publiques, peut être cité. Il n'est que l'un des dossiers abordés.

Dans ce domaine où les déviations peuvent être nombreuses, l'inspection générale retrouve sa vocation de contrôle de la régularité de l'utilisation des fonds publics.

2. - LA MAITRISE DES FLUX MIGRATOIRES

Les difficultés croissantes qui caractérisent la maîtrise des flux migratoires rendent nécessaire une évaluation régulière des dispositifs, avec le souci de concilier efficacité d'une part, respect des droits des personnes d'autre part.

Ces difficultés sont également illustrées par un dossier qui a fait l'objet de récentes controverses, celui des étrangers recrutés par le ministère de l'éducation nationale pour exercer les fonctions de maître-auxiliaire et se trouvant par ailleurs en situation irrégulière.

2.1. - *L'ELOIGNEMENT DES ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE*

La politique française à l'égard des étrangers souhaitant demeurer sur son sol peut se résumer en deux propositions :

- fidèle à sa tradition d'hospitalité et de tolérance, la France favorise l'intégration des étrangers dont elle a accepté l'admission durable sur son territoire;
- pour sauvegarder la maîtrise de cette politique d'immigration, dans un contexte où la pression du sous-développement attire de plus en plus vers elle des populations qui en sont les victimes, elle s'assigne comme objectif d'éloigner ceux des étrangers qui séjourneraient sur son territoire de façon irrégulière.

Depuis 1984, la maîtrise de l'immigration semblait toutefois revêtir une efficacité de plus en plus limitée. En 1992, moins d'un étranger sur cinq ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement a quitté effectivement le territoire français.

L'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des services judiciaires se sont penchées sur les principaux obstacles à

l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et ont proposé des mesures de nature à améliorer les procédures. Les suggestions de la mission ont inspiré certaines des dispositions de la loi du 24 août 1993, complétée par celle du 30 décembre 1993.

La mission a d'abord pris la mesure de l'ampleur du phénomène.

L'éloignement d'un étranger peut revêtir trois formes :

- **le refoulement** concerne l'étranger auquel est opposé, lors de son entrée sur le territoire, un refus d'admission. Il fait obstacle à l'entrée même de l'étranger sur le territoire français;
- **la reconduite à la frontière** s'applique à l'étranger en séjour irrégulier sur le territoire français, soit que l'intéressé soit entré irrégulièrement en France, soit qu'il ne soit plus admis à y séjourner, à la suite du non renouvellement de son titre de séjour. Elle peut être prononcée par voie postale, au terme du traitement administratif du dossier de l'étranger, ou à la suite d'une interpellation sur la voie publique;
- **l'expulsion** vise l'étranger dont le comportement constitue une menace grave pour l'ordre public.

Entre 1986 et 1992, le nombre des mesures d'éloignement a été multiplié par 4. Cette très forte augmentation est d'abord et avant tout liée à l'explosion des décisions administratives de reconduite à la frontière qui représentaient 99% du total. En revanche, on a assisté à un effondrement progressif des départs effectifs. Le taux des reconduites effectivement réalisées par rapport aux reconduites décidées était de 59 % en 1986, 45 % en 1989, 38 % en 1990. En 1991 et 1992, il n'était plus que de 20,2% et 16%.

Une fois décidée par l'autorité administrative ou par l'autorité judiciaire, la mise à exécution des décisions d'éloignement relève en effet d'une mécanique de précision qui nécessite la résolution de difficultés successives dans un délai très bref et impératif. Pour mener l'opération à son terme, plusieurs étapes doivent être franchies :

**L'appréhension et la rétention des étrangers en situation irrégulière*

L'exécution des mesures prises par voie postale bute sur le fait que l'étranger est bien souvent introuvable. La procédure de notification par voie postale a ainsi contribué de façon incontestable à la baisse du taux d'exécution annuel des mesures d'éloignement. L'intéressé n'obtempère en effet que rarement à cette notification de façon spontanée et a disparu lorsque les services de police se rendent à son domicile pour procéder à sa reconduite .

L'éloignement des étrangers en situation irrégulière interpellés sur la voie publique s'avérait malaisée du fait du cadre juridique contraignant encadrant les contrôles d'identité. Un nombre non négligeable de procédures d'éloignement n'était pas suivi d'effets pour cause d'interpellation irrégulière en raison des difficultés d'application du régime des contrôles d'identité. C'est pourquoi la loi du 24 août 1993 a élargi les possibilités de contrôle tant en matière de police judiciaire que de police administrative. La loi rappelle par ailleurs, qu'en dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de présenter les pièces et documents les autorisant à séjourner ou circuler en France.

Enfin le système de rétention s'est révélé inadapté.

La nécessité de s'assurer de la personne de l'étranger a conduit à mettre en place un régime de rétention administrative permettant d'organiser les modalités de la reconduite. Ce système était cependant strictement encadré:

- par sa portée essentiellement subsidiaire (par rapport à l'assignation à résidence);
- par sa durée (6 jours maximum), insuffisante si l'étranger ne dispose pas de papiers d'identité;
- par la possibilité de recours devant le juge judiciaire.

La loi du 24 août 1993 a apporté au régime de la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière de sensibles modifications :

- elle a inversé la perspective en faisant de ce dispositif non une réponse à une nécessité absolue mais l'étape normale du processus d'exécution d'une mesure d'éloignement ;
- elle a prévu la possibilité de prolonger la durée normale de la rétention de trois jours supplémentaire en cas de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public ou lorsque l'étranger n'a pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents permettant l'exécution de la mesure d'éloignement ;
- elle a enfin institué une nouvelle forme de rétention, dite judiciaire, car prononcée par le juge correctionnel, à l'égard des étrangers reconnus coupables de n'avoir pas présenté ou fourni les documents de voyage et renseignements permettant l'exécution d'une mesure d'éloignement.

**L'identification de l'intéressé*

Quand bien même les services de police réussissent à s'assurer de la personne d'un étranger supposé en situation irrégulière, son identification s'avère souvent extrêmement difficile, voire impossible, vouant alors à l'échec toute tentative d'éloignement. Ce motif de non exécution correspond à la montée incontestable, bien que difficilement chiffrable, du phénomène des sans et des faux papiers.

**L'obtention de documents transfrontières*

L'identité et la nationalité de l'intéressé déterminées, il appartient aux services préfectoraux d'obtenir les documents transfrontières nécessaires à sa reconduite. Or, la coopération des consulats concernés est loin d'être assurée. Un certain nombre d'entre eux font preuve d'une incontestable réticence à établir en temps utile le titre de voyage indispensable à la reconduite.

A côté des fins de non recevoir pures et simples, diverses pratiques, plus ou moins dilatoires (vérifications auprès des services nationaux compétents, exigence de titres spécifiques...), réduisent souvent à néant tout espoir de reconduite, notamment lorsque cette dernière est supposée intervenir dans le délai de la rétention administrative.

La solution de ce problème passe par des démarches diplomatiques en direction des pays concernés, qui se sont développés avec un succès significatif dans la période récente.

**L'organisation du transport*

La voie aérienne occupe une place privilégiée dans l'exécution des mesures d'éloignement du territoire national. Or, l'organisation du transport des étrangers éloignés pose de nombreux problèmes pratiques (faible fréquence des vols sur certaines lignes, annulation de vols au dernier moment ...) et de façon générale, le système des quotas hebdomadaires s'avère de plus en plus inadapté.

Le nombre d'étrangers éloignés susceptibles d'être accueillis dans un même avion est déterminé par des conventions signées avec les diverses compagnies aériennes qui fixent des quotas hebdomadaires insuffisants pour gérer la masse croissante et fluctuante des reconduites à la frontière.

**L'embarquement*

Les refus d'embarquement constituent un motif de non exécution dont l'importance est croissante. Près d'un étranger sur deux invoque, pour refuser d'embarquer, le fait qu'il n'a pu récupérer tous les avoirs et bagages dont il disposait.

Quelle que soit la façon dont le refus d'embarquer est exprimée (simple refus de monter dans l'avion ou manifestations d'oppositions verbales voire physiques), l'Etat n'est pas en mesure de contraindre l'étranger à embarquer : son départ est en effet assuré non par des voies spécifiques qui seraient prises en charge par les pouvoirs publics mais sur les vols réguliers des diverses compagnies aériennes. Dans ce cadre, les commandants de bord peuvent

toujours s'opposer à l'embarquement d'un voyageur dont ils estiment que la présence menace la sécurité des voyageurs, voire de l'avion lui même. Tel est précisément le cas des étrangers refusant d'embarquer.

La création en octobre 1994 de la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) a permis d'améliorer, de façon indiscutable, l'efficacité des reconduites à la frontières.

Depuis février 1994, un "bureau éloignement", rattaché à la nouvelle direction, est chargé de l'exécution des mesures d'éloignement décidées par les autorités judiciaires ou administratives. A ce titre, il coordonne l'utilisation des moyens de transport en centralisant les réservations des places d'avion, de train ou de bateau jusqu'à présent gérées par chaque préfecture. Il met également en oeuvre les mesures opérationnelles nécessaires à l'exécution de l'éloignement (escortes, passeports de service, visas...).

Ce dispositif a permis d'obtenir des résultats en constante progression durant l'année 1994, le nombre d'éloignés effectivement reconduits hors du territoire national durant cette période ayant progressé de 53 %. Les échecs dus à l'absence de moyens de transport sont en diminution de 78 %.

2.2. - LE PROBLEME DES MAITRES-AUXILIAIRES ETRANGERS

En raison du manque d'effectifs dans certaines disciplines et de la nécessité de pourvoir à des vacances de postes ponctuelles, les services du ministère de l'éducation nationale ont été conduits à recruter, au cours des dernières années, de nombreux maîtres auxiliaires. Parmi ceux-ci, 4000 environ étaient des ressortissants étrangers. Un certain nombre étaient, de fait, en situation irrégulière au regard de la législation sur le séjour et le travail en France. Une mission conjointe a été confiée à l'IGA, l'IGAS et l'IGAEN (inspection générale de l'administration de l'éducation nationale), afin de proposer des solutions pour le présent (problème des maîtres déjà recrutés) et pour l'avenir, et d'éviter le retour des dysfonctionnements constatés dans les procédures de recrutement. Au nom des impératifs de souplesse dans la gestion

de l'éducation nationale, c'est en fait la crédibilité de l'administration dans le domaine du droit des étrangers et du droit du travail qui s'est trouvée mise en cause.

La mission conjointe a eu pour triple objectif :

- d'évaluer le nombre de maîtres auxiliaires étrangers à plein temps ou temps partiel actuellement employés ;
- d'analyser le fonctionnement des procédures de recrutement et leur coordination entre les différents services compétents (rectorats, préfectures, ANPE), ainsi que les modalités de délivrance des autorisations de séjour et de travail ;
- de formuler toute proposition de nature à améliorer cette coordination, afin d'utiliser toutes les ressources du marché de l'emploi et de respecter les dispositions qui régissent le séjour et le travail des étrangers en France.

La mission s'est attachée à concilier ordre public et droit social. Elle a souligné la nécessité d'éviter que les conditions de recrutement et les modalités d'emploi des étrangers, spécialement des étudiants, ne constituent un moyen détourné de pérennisation du séjour, au-delà de la durée normale des études poursuivies. Elle a proposé un certain nombre de dispositions visant à assurer une véritable concertation entre les administrations concernées et le respect des dispositions législatives et réglementaires, qui ont été reprises, pour une large part, dans une circulaire interministérielle du 19 juillet 1994.

La mission a également mis en exergue l'obligation de privilégier les demandeurs d'emploi français et communautaires, considérant qu'il s'agit de postes relevant par essence de la fonction publique. Si ce recrutement s'avère insuffisant, elle a recommandé un processus pragmatique privilégiant le recrutement d'étrangers à qui le droit à l'accès au marché du travail ne peut être contesté (résidents) ou a déjà été reconnu (salariés d'un an).

3. - LA CONTRIBUTION DE L'ADMINISTRATION AUX POLITIQUES SOCIALES

La lutte contre les situations de précarité dépasse largement le cadre de l'action administrative. Mais l'administration contribue elle-même de manière directe à la mise en oeuvre de politiques sociales, notamment à travers l'action des préfets et des services déconcentrés.

L'IGA a ainsi procédé à l'évaluation des différents dispositifs concernant le logement social et les adolescents en difficulté. Elle a aussi pris la mesure des actions entreprises pour une meilleure insertion des handicapés dans la fonction publique. Enfin, son approche du milieu carcéral, notamment sous l'angle de la sécurité des établissements pénitentiaires et des conditions de détention des prisonniers difficiles et dangereux, a pris en compte le problème du traitement des longues peines et de leur faculté de réinsertion dans la société. C'est un aspect plus marginal des politiques sociales, mais qui n'est pas dénué d'importance si l'on veut garantir aux meilleures conditions la cohésion de la société française.

3.1. - LE LOGEMENT SOCIAL

Le logement social est devenu un thème politique majeur au coeur des préoccupations quotidiennes de bon nombre de nos concitoyens.

C'est une revendication fondamentale des familles aux revenus modestes qui s'inscrit au demeurant dans le cadre de la loi du 31 mai 1990, reconnaissant, à tous, un droit au logement.

Mais c'est aussi un défi de première importance que doit relever notre société dans une conjoncture économique difficile.

L'inspection générale a souvent été sollicitée sur différents aspects de ce sujet. Pas moins de 7 rapports lui ont été consacrés en 1993 et 1994. Trois nouvelles missions ont été lancées au premier trimestre 1995.

3.1.1. - La définition du logement social pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.)

Avec l'inspection des finances et le conseil général des ponts et chaussées, l'I.G.A. a analysé cette notion qui constitue un critère de répartition des parts constitutives de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) des communes, d'éligibilité et de répartition de la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.), du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France et enfin d'application des dispositions de la loi d'orientation pour la ville (L.O.V.).

La mission a constaté que les procédures techniques de recensement des logements sociaux dans les communes posaient problème en raison de l'inadaptation des définitions réglementaires retenues et de l'inégale mobilisation des services de l'Etat pour ces opérations de dénombrement physique.

Elle a noté que le caractère non social de l'occupation d'une partie importante des patrimoines de logements retenus par les décrets successifs et l'exclusion du parc locatif privé permettant d'héberger de nombreux foyers en situation difficile ont eu pour effet d'éloigner le résultat des objectifs poursuivis, c'est-à-dire l'estimation des surcharges sociales subies par les communes concernées.

Elle a proposé de ne retenir désormais qu'un seul indicateur : celui du nombre de personnes concernées par des aides personnelles au logement. Cela constituerait, au surplus, une réelle mesure de simplification administrative.

3.1.2. - Les problèmes de foncier, de résorption de l'habitat insalubre et de logement social dans les DOM et à MAYOTTE

Avec l'inspection générale des affaires sociales et le conseil général des ponts et chaussées, l'I.G.A. a procédé à une longue enquête dans ces quatre départements et ce territoire.

La dynamique du logement initiée depuis 1982 et surtout 1990 par un développement important du parc de logements aidés par l'Etat est encore insuffisante pour répondre aux besoins.

L'effort de construction est en effet contrarié par une forte poussée démographique, due à un excédent naturel important, mais aussi à un renversement des soldes migratoires sans précédent, dans un contexte socio-économique dégradé. La situation est encore plus tendue à MAYOTTE que dans les DOM.

Après avoir mis en exergue les principaux freins locaux au développement du logement social (timidité des politiques d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de coopération intercommunale, répugnance à recourir à des procédures contraignantes en matière de foncier, moyens financiers locaux insuffisants) elle a proposé des voies d'amélioration :

- de la politique foncière, notamment pour permettre la constitution de réserves ;
- de la politique de résorption de l'habitat insalubre (R.H.I.) ;
- de la politique de construction et de rénovation des logements sociaux (aide à la pierre et à la personne, garantie des emprunts, prise en compte des surcoûts spécifiques, gamme des logements aidés offerts....).

Elle a estimé qu'à une politique quantitative de constructions, devait désormais succéder une politique sociale d'habitat, prenant en compte les aspects qualitatifs et les impératifs d'accompagnement des familles.

3.1.3. - Les logements réservés aux fonctionnaires

Deux missions, l'une conduite pour le compte du ministre de l'intérieur, l'autre pour celui du ministre de la fonction publique, se sont penchées sur les procédures d'attribution des logements réservés aux fonctionnaires en Ile-de-France.

Le constat a fait apparaître, dans un cadre de pénurie évident, des dysfonctionnements, notamment en ce qui concerne l'application de la règle dite du "contingent préfectoral". Au fil du temps, ce contingent, qui conduit à réserver 5 % des logements locatifs construits ou améliorés avec le concours financier de l'Etat aux fonctionnaires des administrations de l'Etat dans le département, s'est érodé.

De même, les réservations conventionnelles, consenties en contre-partie d'un financement spécifique interministériel ou ministériel, n'ont pas été suffisantes.

Concernant la région Ile-de-France, c'est à une véritable remobilisation des préfets qu'un groupe de travail consécutif à la mission a procédé en chiffrant avec eux les objectifs de reconquête du contingent préfectoral.

3.2. - LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

3.2.1. - Les adolescents en difficulté

Menée conjointement avec l'IGF et l'IGAS, la mission de l'IGA sur l'évaluation de la politique d'insertion sociale des adolescents en difficulté a consisté en l'examen des principaux dispositifs assurant la prévention collective de la délinquance et de l'inadaptation juvéniles: protection administrative et protection judiciaire, actions du secteur public et du secteur associatif, rapports de l'Etat avec les collectivités locales, insertion sociale et professionnelle, prévention collective de l'exclusion.

La diversité des acteurs concernés par ces dispositifs met en lumière la complexité du problème et de son traitement. Celui-ci ne se résume pas aux quartiers dits sensibles et ne se confond donc pas avec la politique de la ville. Le recensement et l'évaluation des politiques mises en oeuvre ont donc pour objet de dégager des mécanismes plus cohérents et complémentaires, dans un cadre interministériel.

3.2.2. - L'insertion professionnelle et sociale des personnes handicapées dans la fonction publique de l'Etat

La place faite aux handicapés dans une société est un bon révélateur de ses mécanismes de solidarité. La loi n°87-517 du 10 juillet 1987 relative à l'emploi des travailleurs handicapés avait fixé un même objectif aux entreprises et à la fonction publique : atteindre avant le 31 décembre 1990 un taux d'emploi de travailleurs handicapés de 6 %. Cet objectif était ambitieux, et peut-être difficile à atteindre en trois ans. Il ne l'a été ni dans les entreprises, ni dans la fonction publique. Mais au moins pouvait-on espérer de la part de cette dernière un effort réel, au moins égal si ce n'est supérieur à celui des entreprises, sauf à voir ces dernières demander un assouplissement des obligations de la loi, présumées irréalistes. Six ans après l'entrée en vigueur de la loi, la fonction publique n'a pas su mettre en oeuvre la politique exemplaire que l'on était en droit d'attendre d'elle.

C'est pourquoi le ministre de la fonction publique a demandé à l'inspection générale de l'administration et à celle des affaires sociales de faire un état des lieux précis, et de proposer des mesures simples et pratiques, susceptibles de relancer une politique active d'intégration des handicapés dans la fonction publique.

Le bilan général dressé par la mission a clairement fait ressortir l'absence de dynamique en faveur de l'emploi des handicapés dans la fonction publique. Le taux d'emploi de handicapés dans ce secteur n'a atteint que 3,4% en 1990, pour décliner lentement depuis. Encore la mission a-t-elle relevé que ces chiffres ne sont pas entièrement fiables. Les dénombrements effectués par certains ministères sont entachés de très grandes incertitudes, voire de variations erratiques d'une année à l'autre.

Ce n'est pas faute pour certains ministères d'avoir fait récemment de réels efforts, mais dispersés et ne s'inscrivant pas dans une approche nouvelle de l'insertion des handicapés dans la fonction publique. Ainsi, une des dispositions les plus novatrices de la loi de 1987 - le recrutement direct sur contrat d'une personne handicapée qui est titularisée au bout d'un an sur un emploi de catégorie C ou D - n'a pratiquement jamais été mise en oeuvre. L'essentiel des recrutements de handicapés relève toujours de la mécanique souvent lourde des emplois réservés.

La mission s'est attachée à analyser les raisons de ce relatif échec.

Causes structurelles certes, qui tiennent à l'insuffisante formation des handicapés et pour partie aussi à la modernisation des matériels, tarissant certaines filières traditionnelles de recrutement.

Mais causes procédurales surtout, spécifiques à la fonction publique. La philosophie actuelle du recrutement des handicapés repose sur un examen de la demande par la COTOREP siégeant en formation "fonction publique", puis sur une appréciation par la direction interdépartementale des anciens combattants et victimes de guerre de l'aptitude professionnelle des handicapés à occuper l'emploi proposé. Elle n'associe que très peu l'administration d'accueil et ses médecins de prévention à la procédure, contrairement à ce qui passe dans le secteur privé. En outre, les handicapés se voient trop souvent offrir, dans la procédure des emplois réservés, les postes qui restent après le mouvement des personnels titulaires. Le déséquilibre géographique traditionnel entre les demandes d'emplois de handicapés et les postes qui leur sont proposés s'en trouve encore accentué.

Causes organisationnelles enfin, car la responsabilité de la mise en œuvre de la politique en faveur des handicapés est, dans tous les ministères étudiés, éclatée entre plusieurs bureaux appartenant à des directions différentes.

C'est pourquoi la mission a proposé, entre autres, des mesures simples pour augmenter sensiblement le flux de recrutement de personnes handicapées et permettre dans chaque ministère une véritable politique en faveur de leur insertion.

Pour le recrutement, il est apparu nécessaire de mettre en place un dispositif de proximité qui priviliege le lien concret entre l'administration d'accueil et la personne handicapée. Le recrutement direct par la voie contractuelle lui a semblé le mieux répondre à cet impératif. La mission a donc proposé qu'il soit étendu à toutes les catégories de fonctionnaires et que les emplois non pourvus par la procédure des emplois réservés soient systématiquement reversés au profit de cette voie, préalablement au mouvement des personnels titulaires.

Pour définir et impulser la politique en faveur de l'insertion des handicapés, la mission a recommandé la création dans chaque ministère d'une "mission handicapés", dont l'action serait prolongée sur le terrain par des correspondants locaux.

Le ministre de la fonction publique a décidé de traduire en pratique une grande partie de ces propositions. Dans son allocution devant le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, il annonçait le 13 décembre 1994 l'extension de la procédure de recrutement contractuelle aux catégories A et B. Le principe a été retenu qu'à l'avenir une partie des emplois non pourvus par la voie des emplois réservés sera, systématiquement, reversée au profit de la voie contractuelle, et non plus comme aujourd'hui en totalité sur les concours ordinaires. En outre, il a été admis que désormais le recrutement des handicapés sur ces emplois devra être effectué préalablement au mouvement des personnels titulaires.

Auprès de chaque ministre sera installé un correspondant chargé des handicapés, qui devra s'entourer de toutes les compétences nécessaires. Enfin, une comptabilité des crédits affectés à l'insertion des handicapés sera mise en place, en matière d'équipement comme de fonctionnement, afin que les instances compétentes soient informées des efforts réalisés.

3.3. - LA REINSERTION DES DETENUS : LE PROBLEME DES LONGUES PEINES ET DES DETENUS DIFFICILES ET DANGEREUX

C'est dans le cadre d'une mission interministérielle demandée fin 1992 par le Garde des Sceaux, à la suite de l'enquête sur les événements de Clairvaux, que l'inspection générale de l'administration a été conduite à réfléchir sur le problème des longues peines.

La mission, effectuée conjointement avec l'inspection générale des services judiciaires, ainsi qu'avec l'inspection générale des affaires sociales pour ce qui concerne les problèmes psychiatriques, avait une double dimension: elle portait à la fois sur la sécurité des établissements pénitentiaires et sur le traitement des condamnés à de longues peines.

Les deux problématiques ne se rejoignent pas nécessairement. Un individu condamné à un séjour très long en prison peut constituer une menace pour la société. Il peut en représenter une pour l'espace social plus restreint qu'est le milieu pénitentiaire. Mais il peut aussi ne représenter aucun danger pour la sécurité de l'établissement. Il est certain en revanche, et c'est là le point d'intersection entre les impératifs de sécurité et la gestion des peines, qu'un séjour prolongé en prison, surtout s'il est assorti d'une période de sûreté très longue, peut être en lui-même un facteur de dangerosité. Un détenu à qui semble échapper tout espoir de réinsertion est un détenu potentiellement dangereux. La logique judiciaire peut ainsi se heurter à la logique pénitentiaire.

C'est la raison pour laquelle la mission a recommandé la mise en oeuvre d'un système qui diversifie bien les établissements et les personnes détenues en fonction du reliquat de peine à effectuer, de la dangerosité de l'individu, de son évolution au cours de la détention. Ce qui revient à réhabiliter les principes du régime progressif, en adaptant ses modalités. Ce type de régime, qui fut très partiellement appliqué en France dans le passé, et qui fait l'objet d'expériences très poussées dans les pays anglo-saxons, repose sur la séparation effective de catégories de détenus différents. Chaque prisonnier peut être conduit, en fonction de son comportement, à franchir des paliers ouvrant sur des régimes de détention progressivement plus libéraux, le passage à chaque étape s'effectuant sur la base de bilans périodiques et étant naturellement réversible. Un régime particulier de préparation à la sortie serait organisé pour les détenus ayant un faible reliquat de peine à effectuer.

Un tel système survit en France à l'heure actuelle, mais de manière très parcellaire et officieuse. Il est pourtant considéré ailleurs comme valorisant pour le personnel de surveillance et responsabilisant pour les détenus. Pour certains parmi ces derniers, il permet d'éviter que l'évasion soit la seule perspective restante. Le dispositif actuel, qui repose largement sur la quasi-automaticité des réductions de peines et sur une très faible individualisation de celles-ci, vient plutôt en contradiction avec le régime progressif. Il est évident que ce dernier ne pourrait utilement fonctionner que s'il était fondé sur des bases claires, s'il recueillait l'adhésion des surveillants, appelés à en être les acteurs essentiels, et si les moyens financiers nécessaires étaient dégagés. L'individualisation des peines coûte cher. Elle est pourtant, notamment dans le

cas des longues peines, le seul moyen de préparer réellement les détenus à la reprise d'une vie sociale à leur sortie de prison, et de réduire la récidive avec le coût social qu'elle génère.

Le traitement des détenus, et en particulier des longues peines, doit continuer d'obéir à une volonté de réinsertion sociale, qui soit celle des autorités, mais aussi celle de l'opinion publique. La mission a regretté, à cet égard, l'absence de tout grand débat national en France sur le sujet, contrairement à ce qui a pu être réalisé récemment en Grande-Bretagne. La prison est un monde qui, d'une manière ou d'une autre, appartient pleinement à la société. Il ne doit pas être un univers caché qui ne surgit dans l'actualité qu'à l'occasion d'événements exceptionnels.

*LA SÉCURITÉ, LES SITUATIONS DE CRISE
ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE*

Les interventions ponctuelles de l'inspection générale à l'occasion d'événements tels les catastrophes naturelles, les accidents dûs à la non-observation des règles de sécurité, les vols ou agressions, les négligences, voire les malversations commises par des agents publics ont conduit à développer une réflexion sur la prévention de ces événements ou comportements.

La réparation des dommages causés aux personnes ou aux biens est également un thème constant de ses interventions.

1. - LA PRÉVENTION

1.1. - LA PROMOTION D'UNE "CULTURE DE SECURITE" DANS LES PREFECTURES ET SOUS-PREFECTURES

L'évolution et la montée en puissance de certaines formes de délinquance conduit les pouvoirs publics à s'adapter en permanence. La délivrance des titres réglementaires liés à l'identité, ou séjour, ou encore à la possession de véhicules automobiles en fournit un exemple très significatif.

Dans un premier temps, la fraude porte essentiellement sur la fabrication de faux titres. La réponse apportée consiste à renforcer la sécurité de ces documents. De là sont nés la carte d'identité "infalsifiable", les nouveaux permis de conduire, les nouvelles cartes grises et les nouveaux titres concernant les étrangers.

La fraude se déplace alors vers les documents permettant d'obtenir ces titres ou les procédures de leur délivrance.

Le "durcissement" de ces procédures conduit enfin les délinquants vers le vol des titres eux-mêmes et ce parfois au prix d'agressions dans les lieux de distribution. Se trouve ainsi posé le problème de la sécurité des locaux notamment des préfectures et sous-préfectures.

Dans l'avenir, la sécurité des systèmes informatiques constituera vraisemblablement l'un des problèmes les plus sensibles.

Depuis plusieurs années, l'inspection générale s'est beaucoup impliquée dans ce domaine.

Sollicitée dans un premier temps à l'occasion d'événements ponctuels, elle a rapidement resenti le besoin d'instituer **une mission permanente sur les conditions de protection et de sécurité des préfectures et sous-préfectures.**

Le constat effectué lors des premières missions a mis en effet l'accent sur un certain nombre d'évolutions ou de dysfonctionnements préoccupants :

- la très forte montée en puissance du nombre des documents délivrés ;
- le souci, pour servir au plus près et au plus vite l'usager, de rapprocher le guichet du public et, chaque fois que possible, de délivrer le titre "sur le champ" ou tout au moins dans un délai très bref, sans s'être parfois suffisamment assuré que cette préoccupation légitime ne sacrifiait ni la fiabilité, ni la sécurité des conditions de délivrance ;
- l'existence, dans de nombreuses préfectures ou sous-préfectures de locaux inadaptés et insuffisamment protégés ;
- l'inattention apportée par les personnels des guichets, mais aussi par l'encadrement, aux risques de vol ou d'agression.

La multiplication, à partir de 1993, d'incidents de plus en plus préoccupants pour la sécurité des personnels eux-mêmes, a conduit l'ensemble du ministère et de ses services déconcentrés, sous l'impulsion directe du ministre d'Etat à se mobiliser fortement sur ce thème.

L'action de l'I.G.A. dans cette mobilisation illustre bien les différentes facettes de ses modes d'intervention.

- Après qu'un premier rapport de synthèse ait été déposé fin 1992, l'année 1993 a été consacrée à une réflexion interservices qui s'est concrétisée par la mise en place d'un plan d'action.
- Une première tranche de ce plan a été mise en oeuvre au cours de l'année 1994. Elle comporte plusieurs volets :
 - . rappel par le ministre d'Etat aux préfets des recommandations en matière de sécurité et demande à chacun d'eux d'un diagnostic sur la sécurité de leurs préfectures et sous-préfectures ;
 - . élaboration par les différentes directions d'un programme de travail ;
 - . création à la direction générale de l'administration d'une mission permanente destinée à fournir aux préfectures le soutien technique nécessaire ;
 - . définition et mise en oeuvre d'un ambitieux programme de sensibilisation et de formation, destiné en priorité aux correspondants zonaux et adjoints de protection créés dans l'ensemble des préfectures. Ce programme se poursuivra en 1995 notamment en direction des sous-préfectures (sous-préfets et secrétaires en chef) ainsi que des directions de la réglementation ;
 - . mise en oeuvre d'un programme financier spécifique, d'un montant de plus de 20 millions de francs pour l'année 1994.

- Un comité d'orientation, qui réunit à la fois les acteurs centraux et ceux du terrain, est chargé de l'évaluation et de l'actualisation pour l'avenir de ce plan d'action.

Au cours du premier semestre de 1995 une "mallette pédagogique" sera mise à la disposition des préfectures et sous-préfectures, comportant un recueil des principaux textes, un vade-mecum fixant les règles de protection et les

normes d'équipement et proposant une méthode d'analyse des risques, une cassette vidéo de sensibilisation et une plaquette de comportement destinée à chaque agent.

Tout au long du processus, l'inspection générale s'est investie, par ses visites sur le terrain, l'animation de la réflexion et la formulation du plan d'action, la conception et la participation aux actions de sensibilisation et de formation. Elle assure la présidence du comité d'orientation et, par la poursuite de ses missions dans les préfectures et sous-préfectures, l'évaluation permanente de l'action.

Dans le domaine de la délivrance des titres réglementaires, l'inspection générale conduit avec les directions compétentes du ministère un dialogue constant dans lequel son expérience du terrain lui permet de formuler un certain nombre de recommandations.

Elle vient de lancer, avec l'aide d'un cabinet de consultants, un audit des conditions de délivrance de ces titres dans les préfectures et sous-préfectures afin de proposer des règles d'organisation des services et un aménagement des procédures permettant de mieux prévenir la fraude.

1.2. - LA SECURITE DES ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC

Le problème spécifique de la sécurité des établissements recevant du public a été évoqué, au cours de la période récente, à l'occasion d'événements dramatiques qui ont profondément ému l'opinion, non seulement par le nombre des victimes, mais aussi par la banalité de leurs circonstances. Ils ont abouti à la mise en cause judiciaire de fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, sur la base de dispositions du code pénal, pour homicide involontaire ou blessures par imprudence.

L'IGA a effectué une étude approfondie sur la réglementation existante. C'est à ce titre, d'ailleurs, que l'inspecteur général auteur du rapport a été cité à comparaître comme témoin au procès sur le drame de Furiani.

Cette étude a souligné la nécessité de revoir l'ensemble des dispositions existantes, dans le cadre d'une réflexion qui ne saurait être uniquement administrative mais devrait associer les élus, les techniciens de la sécurité, les divers responsables de l'exécution et du contrôle des prescriptions, et impliquer également les usagers.

En effet, face à une multiplication et à une diversification des risques, ainsi qu'à une exigence croissante du public, la réglementation concernant la sécurité des établissements relevant du public (ERP) paraît à la fois trop foisonnante, complexe et incertaine, comme en témoigne l'imprécision même de la notion d'ERP. Un recentrage des compétences et des responsabilités des différents intervenants, ainsi qu'une amélioration des modalités juridiques et techniques de l'action des préfets sont indispensables.

Le préfet a des responsabilités spécifiques en matière de sécurité, de sûreté, de tranquillité et de salubrité publiques, qu'il exerce au double plan préventif et opérationnel. Chef de l'ensemble des services extérieurs de l'Etat, il préside de droit toutes les commissions administratives. Mais il ne saurait pour autant être réputé responsable de tous les événements survenus dans sa circonscription, surtout lorsqu'ils relèvent de la force majeure ou de l'imprévisible. Un partage clair des compétences est nécessaire, notamment entre les maires et les préfets. C'est donc une révision d'ensemble du dispositif que recommande le rapport.

1.3. - LES PRISONS : LA PREVENTION DES MUTINERIES

En septembre 1992, plusieurs événements dramatiques ont appelé l'attention sur la sécurité des prisons : tentative avortée d'évasion par hélicoptère à la maison centrale de Saint-Maur, mutinerie avec prise d'otages et mise à sac des locaux à la maison centrale de Moulins-Yzeure, et enfin évasion de huit détenus de la centrale de Clairvaux.

Après une mission ponctuelle sur ces événements, l'IGA a prolongé ses investigations, conjointement avec l'inspection générale des services judiciaires et l'IGAS, sur les problèmes posés par la prise en charge des détenus difficiles et dangereux, en particulier chez les condamnés à de longues peines. Cette

étude n'avait pas pour seul objet les questions de sécurité, mais prenait également en compte la dimension sociale de l'emprisonnement, en envisageant les modes de traitement possibles des détenus posant des problèmes spécifiques, soit en raison de leur dangerosité propre, soit en raison de la durée de leur peine, soit par la combinaison de ces deux facteurs.

La mission, conduite en 1993, a bénéficié d'éléments comparatifs, fournis par l'importante réforme pénitentiaire organisée en Grande-Bretagne et l'expérience originale mise en oeuvre en Suisse, dans le canton de Vaud.

Dans ses travaux sur la sécurisation des administrations pénitentiaires, la mission s'est penchée tout particulièrement sur la question des prises d'otages, procédé d'évasion qui constitue un défi direct et difficilement parable aux systèmes de protection les plus sophistiqués.

C'est qu'au-delà des mesures de protection physique proprement dites, se pose le problème plus fondamental de l'équilibre interne de la détention. L'évasion de Clairvaux l'avait montré, la question de fond est bien celle de l'emprisonnement prolongé de détenus difficiles et dangereux, et le développement de types de dangerosité de plus en plus complexes et de moins en moins maîtrisables.

Face à une population de plus en plus hétérogène, chaque jour plus difficile à appréhender, l'administration pénitentiaire ne peut apporter que des réponses incomplètes. Deux options, classiques, mais de modalités diverses, sont envisageables.

La première consiste à disperser les éléments les plus difficiles au sein des différentes catégories d'établissements, en s'efforçant de les contenir grâce à une gamme de procédures allant de l'isolement au transfert pur et simple dans une autre prison.

La seconde est au contraire de concentrer les détenus dangereux ou difficiles, soit dans des établissements spécifiques, soit dans des unités spécialisées au sein des établissements normaux, en évitant toutefois de créer des ensembles trop repliés sur eux-mêmes, qui seraient peu propices à la réinsertion des intéressés.

La solution de la concentration dans des unités (et non sur un même site) est déjà pratiquée dans plusieurs pays européens, notamment en Grande-Bretagne et en Suisse où des unités spécialisées ont été conçues à grand frais. Elle a fait l'objet d'une recommandation du Conseil de l'Europe en 1982, confirmée en 1987. En France, l'idée est traditionnellement mal reçue, en raison du précédent des "quartiers de haute sécurité" (appellation impropre d'ailleurs, recouvrant deux systèmes : les QSR - quartiers de sécurité renforcée - et les QPGS - quartiers de plus grande sécurité). L'objectif est pourtant clair : assurer aux personnels la plus grande sécurité possible et donner aux détenus des facilités de vie leur permettant de supporter une détention prolongée. Ce type d'unité, encore une fois, est cher, car pour être viable, il suppose des locaux espacés, la mise au point de régimes adaptés, notamment sur le plan médical, et un taux d'encadrement très supérieur à la moyenne.

La mission s'est efforcée de renouveler les analyses sur ce thème, sur la base d'un constat effectué dans les principaux établissements français, et de comparaisons avec les expériences étrangères. Elle a abouti à la conclusion que le principe, généralement admis, selon lequel une bonne gestion de la population pénale passe par la plus grande individualisation de la peine possible et par la mise en place de traitements différenciés, doit pouvoir s'appliquer aux détenus difficiles et dangereux. C'est une condition nécessaire au maintien de l'équilibre du monde carcéral. Mais des conditions rigoureuses d'application doivent être posées en termes de moyens matériels et humains, et de suivi médical, en termes aussi d'encadrement juridique.

2. - LA GESTION DE CRISE

Le ministère de l'intérieur est particulièrement concerné par la situation de crise. Le haut-fonctionnaire de défense qui, dans ce ministère possède une vocation interministérielle, la direction générale de la police nationale et la direction de la sécurité civile sont des acteurs privilégiés.

Mais surtout, la situation de crise met au premier plan le préfet. En matière de défense, le préfet est responsable de la protection des personnes, de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général. Il est représentant

de l'Etat dans le département, a la charge de l'ordre public et de la sécurité civile. Il prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics. Il assure la mise en oeuvre des moyens de secours publics et privés. En cas de déclenchement d'un plan Orsec ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours sont placées sous son autorité.

La crise est, de toute évidence, un événement exceptionnel. Tout conseil de méthode dans ce domaine pourrait paraître exposé à l'abstraction ou à l'inefficacité. Cependant l'imprévu n'est pas toujours l'imprévisible et la soudaineté ne justifie pas la surprise. Surtout les décideurs sur le terrain sont soumis à une forte pression des médias et de l'opinion, à l'attente des familles, à la menace éventuelle de poursuites judiciaires en cas d'atteintes aux personnes ou aux biens.

La nécessité de doter les autorités responsables et les acteurs potentiels de la gestion des crises d'une doctrine générale et de formuler des règles de comportement a été fortement ressentie.

C'est dans ce contexte qu'un groupe de travail réunissant toutes les directions du ministère intéressées, et animé par un inspecteur général de l'administration, a élaboré une **charte du comportement en situation de crise** et un **schéma directeur de guide départemental**. Ces documents ont été édités et diffusés à toutes les préfectures par le service de l'information et des relations publiques du ministère.

Le constat initial est que, dans notre société, le citoyen attend de l'Etat une protection, une prise en charge devant les événements qui peuvent l'atteindre dans son intégrité, sa sécurité personnelle, ses biens et son cadre normal d'existence. L'exigence de sécurité est doublée par une revendication du droit à l'information.

Cet effort de conceptualisation ainsi entrepris sous l'égide de l'inspection générale de l'administration est original dans l'administration française et n'a pas d'équivalent en ce sens qu'il a l'ambition de s'appliquer à tous les types de crise, en dégageant des conseils de comportement communs et en initiant des formations et une véritable culture de crise au sein d'un ministère.

La charte du comportement met l'accent sur les points forts de la gestion de crise, faculté d'analyser les événements. La crise est toujours un phénomène complexe lié à la conjugaison de multiples critères : outre l'ampleur des événements, le nombre de victimes et l'importance des dégâts, la disproportion entre la situation et les moyens locaux ; enfin la prise en compte médiatique et l'émotion de la population. La seconde exigence est la faculté de s'adapter aux circonstances. La crise intègre généralement une série de facteurs qui combinent à des degrés variables les causes naturelles, accidentelles, technologiques et les risques ou les désordres créés par l'homme. Défense, sécurité civile, ordre public sont bien souvent mêlés.

La crise civile se définit ainsi comme une composante de facteurs complexes qui, par leur gravité inhabituelle, alarment l'opinion et les médias et par leurs conséquences menacent durablement le fonctionnement normal de la société.

Le guide départemental a pour objet de repérer les risques propres à chaque département, de constituer un instrument de formation, une méthode de sensibilisation et un répertoire pour l'action. Le guide départemental est un aide-mémoire unique et dynamique à l'usage des décideurs ; il ne se substitue pas évidemment aux plans d'intervention détaillés traditionnels.

Quatre priorités sont dégagées pour la gestion proprement dite de la crise : organiser la décision, assurer la cohésion car la crise conduit à l'intervention d'acteurs et de services nombreux qu'il faut rassembler, chefs de services, élus, experts, administrations de l'Etat, collectivités, entreprises, associations, privilégier la solidarité car l'attention immédiate doit se porter sur les victimes et les familles, savoir communiquer vers l'opinion et les médias.

La réflexion a débouché sur la notion d'une culture de crise reposant sur un effort de préparation et de suivi de la crise. La préparation concerne deux thèmes, la formation et les exercices notamment avec la mise au point de modules de formation, d'une part, et, d'autre part, l'alerte et la veille.

Le problème de gestion du dossier de l'après-crise et du maintien d'une cellule active après la crise est une des leçons principales de l'expérience. La

crise ne cesse pas avec la fin de l'événement, victimes, familles, médias restent en cause ; par ailleurs, du point de vue des autorités responsables le dossier de la crise doit être analysé et soigneusement répertorié.

Allant plus loin, il a paru indispensable de développer pour l'avenir un concept plus global comportant trois niveaux. En dehors d'une doctrine générale formulée dans la charte et dans les guides départementaux deux autres niveaux seront pris en considération : l'expertise et l'urgence.

En matière d' expertise tout d'abord, des mémentos spécifiques sont à établir au niveau des préfectures de zones de défense ou au niveau national. Ces mémentos existent déjà dans certains domaines comme la défense civile. Il conviendrait d'en ouvrir le chantier pour une quinzaine de grands types de crise selon la nature des risques liés soit à la géographie (régions de montagne ou bassins inondables par exemple) soit à des groupes de populations, soit à la nature des installations ou des établissements soit, encore, à des catégories spécifiques d'atteinte à l'ordre public.

En second lieu, dans un but pratique, chaque préfecture doit disposer d'un recueil maniable de consignes d'urgence ou de permanence sous forme de fiches-réflexes appropriées couvrant l'inventaire des risques répertoriés dans le département.

Le développement de l'ensemble de ces dispositifs est une oeuvre longue et continue, c'est pourquoi une structure de projet a été constituée sous la présidence du préfet, haut fonctionnaire de défense. Ce groupe de travail interservices "gestion de crise" est chargé au cours de l'année 1995 de suivre l'élaboration par les préfets des guides départementaux et d'assurer la mise au point de modules de formation par l'administration centrale.

3. - LA MISE EN OEUVRE DES REPARATIONS: L'EXEMPLE DES INONDATIONS

La France a connu, depuis plusieurs saisons, des intempéries inhabituelles par leur violence et la gravité de leurs conséquences : été et automne 1993, automne et hiver 1994-1995.

Face à l'ampleur des dégâts, le gouvernement a jugé que la solidarité nationale devait s'exprimer au bénéfice des départements les plus touchés. A côté des dépenses dont le financement incombe traditionnellement à l'Etat, un dispositif exceptionnel de soutien aux collectivités locales a donc été mis en oeuvre, notamment pour la remise en état de leurs biens non assurables.

Les effets de ce type de catastrophe peuvent varier. Dans certains cas, ce sont les biens privés qui sont le plus directement touchés. Dans d'autres, ce sont les infrastructures et les équipements publics. Les dommages causés aux particuliers ou aux entreprises sont normalement couverts par les compagnies d'assurance dès lors qu'a été déclaré l'état de catastrophe naturelle. Les dommages causés aux biens publics ne relèvent pas de la même procédure : l'Etat, qui est son propre assureur, effectue les réparations qui lui incombent sur ses crédits propres et dans le cadre des programmes budgétaires ou sur des fonds ad-hoc. Les collectivités locales peuvent faire appel à leurs assurances pour les biens qui sont couverts tels les bâtiments publics. En revanche, elles sont sans recours pour la voirie, bien non assurable, et ne peuvent alors que compter sur la solidarité nationale.

Depuis la catastrophe de Vaison-la-Romaine, l'IGA, à la demande du Premier ministre, a été chargée de conduire quatre missions interministérielles. Leur objet a été double : d'abord recenser, département par département, le montant des dégâts occasionnés aux biens publics (voirie, réseaux hydrauliques), ensuite proposer une formule d'indemnisation qui tienne compte de l'importance des dégâts et de la capacité des différentes collectivités - départements et communes - à y faire face. Ces indemnisations ont été accordées dans le cadre des dispositions d'urgence, visant à la remise en état immédiate d'infrastructures locales ; dans un deuxième temps, elles ont servi à la restauration ou reconstruction de l'ensemble des infrastructures et équipements publics.

La situation des départements et des communes est étudiée sur dossier, à partir des rapports transmis par les préfets et les chefs de services déconcentrés. Les estimations effectuées par les collectivités locales sont vérifiées par les services de l'Etat avant leur transmission. Parallèlement à l'étude des dossiers reçus, l'IGA se livre à de nombreuses visites sur le terrain, en particulier dans les départements particulièrement touchés comme ce fut le cas pour les Alpes-Maritimes, les Alpes de Haute-Provence, la Lozère et la Haute-Corse lors des inondations du mois de novembre 1994, les Ardennes, le Finistère, le Pas-de-Calais et dix autres départements pour celles de janvier 1995.

Une des conditions d'efficacité est le financement complet et immédiat des travaux d'extrême urgence (déblaiements de fortune, consolidations d'édifices, rétablissement des communications vitales) décidés au moment des sinistres par les préfets, ou à l'initiative des maires avec l'accord des préfets. En effet, la rapidité de réaction dans ce type de crise est vitale, puisqu'elle peut limiter les destructions et les pertes en vies humaines. Il importe que le support financier soit fourni sans délai, si l'on ne veut pas décourager, dans l'avenir, les efforts des intervenants locaux, notamment les entreprises privées et les collectivités locales.

Une bonne évaluation doit également prendre en compte la disparité des situations locales, et notamment la vulnérabilité financière plus ou moins grande des collectivités. C'est en effet au bénéfice des plus démunies que la solidarité nationale doit s'exercer. Les missions interministérielles ont pris en considération la situation des départements, laissant aux préfets, dans le cadre de l'enveloppe globale qui leur est attribuée, le soin de moduler les aides au niveau des communes.

La mission interministérielle ne procède pas à une évaluation spécifique pour les dégâts causés aux logements et biens privés, pour lesquels jouent, à titre principal, les mécanismes d'assurances. Elle s'assure toutefois que les procédures d'indemnisation ouvertes par la déclaration d'état de catastrophe naturelle fonctionnent correctement. Les atteintes portées au tissu économique, notamment l'agriculture, sont en revanche estimées pour faciliter la tâche des instances chargées d'apprécier l'étendue des dégâts et leur prise en compte (commission nationale des calamités agricoles et FNDE notamment).

S'agissant des infrastructures et équipements publics, l'IGA, qui présidait les commissions interministérielles d'indemnisation, s'est efforcée de prendre en compte à la fois les préoccupations du ministère du budget, qui souhaite conserver un caractère exceptionnel à la procédure d'indemnisation, et celles des préfets, relayés par la D.G.C.L., qui plaident pour le soutien aux collectivités locales dépassées par l'ampleur de la tâche.

Un accord s'est généralement établi sur la base d'une aide de 10 % à la voirie départementale et de 30 % à la voirie communale dans les départements où le montant des dégâts dépassait les 15 MF. Cette attribution est modulée en fonction du potentiel fiscal des départements, et peut être encore adaptée par le préfet en fonction de la richesse de chaque commune ou de ses besoins.

4. - LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA CORRUPTION

On peut s'étonner que cette rubrique, dans laquelle on attend beaucoup d'un corps d'inspection et de contrôle, soit évoquée in fine et dans des termes brefs.

C'est qu'elle occupe, en définitive, dans les travaux du corps, une place plus modeste que par le passé et que, dans ce domaine, la confidentialité doit demeurer la règle.

Certes, à l'occasion de toutes ses missions, l'IGA peut se trouver confrontée à des faits condamnables au regard des règles de la comptabilité publique, voire du code pénal. Elle ne manque pas alors de relever et d'analyser ces pratiques, pour proposer au ministre d'en tirer les conséquences sur le plan disciplinaire ou déférer les auteurs aux juridictions compétentes, financières ou pénales.

Certaines missions ont même pour objet direct le comportement de tel ou tel agent public, entendu au sens large, ou le fonctionnement délictueux d'organismes subventionnés sur des crédits publics.

Mais la décentralisation, l'apparition d'organismes spécialisés et la célérité apportée par la justice au traitement de ces "affaires" ont modifié les rôles respectifs des uns et des autres.

L'IGA apporte une réponse en prêtant son concours à certains de ces organismes spécialisés, telle la mission interministérielle d'enquête sur les marchés et délégations de services publics ou le service central de prévention de la corruption, dont certains de ses membres font partie.

Il lui faut également, pour sauvegarder la spécificité de la procédure disciplinaire, qui doit demeurer distincte de l'enquête judiciaire, trouver un mode de coopération avec l'autorité judiciaire. Si, en pratique, les relations posent relativement peu de problèmes, la tendance à "l'envahissement du droit administratif par le droit pénal" soulève des questions de principe qui devront être réglées.

ANNEXES

QUELQUES CHIFFRES-CLES

I - EFFECTIF DU CORPS AU 6 AVRIL 1995

	EN SERVICE DANS LE CORPS	MIS A DISPOSITION	DETACHEES OU EN DISPONIBILITE
INSPECTEURS GENERAUX	19	1	4
INSPECTEURS	5	1	14
INSPECTEURS-ADJOINTS	10 (1)	-	-
TOTAUX	34 (2)	2	18
(1) dont un conseiller de tribunal administratif en mobilité (2) deux chargés de mission, un préfet et un administrateur civil hors classe complètent l'équipe			

On note que, sur un effectif réel de 54 personnes, 20 servent en dehors du corps.

L'origine des membres du corps est la suivante : recrutements directs 37, divers tours extérieurs 17. 44 membres du corps sont des anciens élèves de l'E.N.A. L'âge moyen est de 45,7 ans ; il y a 8 inspectrices.

II.- EQUIPE ADMINISTRATIVE ET TECHNIQUE

	ATTACHE	SECRETAIRES ADMINISTRATIFS	ADJOINTS ADMINISTRATIFS	AGENTS DE SERVICE	PERSONNELS TECHNIQUES
I.G.A.	1	2	6	2	3
C.O.M.I.B.	1	1	1		
C.O.S.I.F.O.R.M.	1		1		
TOTAL	3	3	8	2	3

III - RAPPORTS DEPOSES EN 1994

- ministère de l'Intérieur.....	55
- missions permanentes	26
- missions ponctuelles	29
- à caractère ministériel.....	33
- audits pour le compte de collectivités locales.....	7
TOTAL	95

IV- PARTICIPATION DES COMMISSIONS, COMITES OU GROUPES DE TRAVAIL EN 1994

- à caractère interministériel	15
- internes au ministère de l'intérieur.....	13
TOTAL	28

V - NOMBRE DE DEPLACEMENTS 1994

- nombre de déplacements :	200
- " " en métropole : 187	
- " " dans les DOM-TOM et étranger : 13	
- nombre de jours passés en mission :	643 (dont 180 Outre-Mer)

LES INSPECTIONS GENERALES : QUE VA VENIR ?

L'inspection générale de l'administration a été amenée à engager une réflexion sur le devenir des fonctions de contrôle, d'audit et d'évaluation dans le cadre de la mission Picq dont un de ses inspecteurs avait en charge un rapport sur ce thème mais également au cours de son séminaire annuel de Nainville (septembre 1994) qui a réuni l'ensemble des chefs des principales inspections générales. les fonctions d'inspection.

Les réflexions sur la place des inspections générales dans nos institutions administratives ne sont pas nouvelles et les rapports sur ce sujet particulièrement nombreux au cours des années 70 (rapports Racine, Lasry, Bloch Lainé...). Depuis le début des années 80, ce sujet semblait toutefois avoir quitté les feux de l'actualité administrative. Ainsi, par exemple, le devenir des corps d'inspection ne semble pas avoir occupé une place centrale dans la politique de modernisation de la fonction publique.

Depuis quelques mois sont parus plusieurs rapports (Prada, Picq) qui consacrent un certain nombre de leurs propositions aux corps d'inspection. Il est intéressant de remarquer que le devenir des inspections générales n'est au cœur d'aucun de ces deux textes mais constitue un élément important d'une réflexion plus générale concernant dans un cas l'évolution des missions de l'Etat (rapport Picq), dans l'autre les problèmes de la haute fonction publique (rapport Prada). A partir d'une problématique très différente ces deux rapports se rejoignent dans une conclusion commune: la nécessité de revaloriser les fonctions de contrôle, d'audit et d'évaluation de l'Etat.

1*) La résurgence du débat sur le devenir des inspections générales est d'abord liée à l'évolution des réflexions sur les missions de l'Etat

Les corps et services d'inspections constituent aujourd'hui un des meilleurs reflets de l'évolution des missions de l'Etat et un des agents essentiels de sa modernisation.

a) A travers l'activité des inspections générales, on peut lire la transformation progressive du rôle de l'Etat

L'observation de la pratique des services de contrôle permet, en effet, de distinguer trois fonctions distinctes, trop souvent confondues, le contrôle, l'audit et l'évaluation qui renvoient à l'évolution du rôle de l'Etat.

Le contrôle, activité traditionnelle des inspections, se rattache à une administration de type régalien où prévaut, avant tout, le respect des règles, en un mot, l'ordre.

Le développement, plus tardif, de l'audit correspond à une administration qui, intervenant dans de multiples domaines (Etat providence) s'efforce de rationaliser et d'améliorer l'efficacité de son action.

La diffusion récente mais encore lente de l'évaluation illustre l'émergence d'un Etat stratège, recentré sur ses missions fondamentales et s'efforçant de mieux répondre aux aspirations de la société civile.

b) Les inspections générales constituent un des agents essentiels de la modernisation de l'Etat.

Dans cet Etat qui, selon les termes de la commission Blanc du XI ème plan, doit affirmer de plus en plus sa fonction de stratège, les inspections générales disposent d'atouts incontestables pour relever le défi de la modernisation:

- elles ont une bonne connaissance à la fois des administrations centrales et des services extérieurs;
- elles appartiennent à un même ministère et donc partagent une culture commune tout en apportant un œil extérieur; on peut d'ailleurs remarquer que dans un contexte marqué par l'instabilité des structures ministérielles, les inspections générales constituent souvent le dernier point commun entre des ministères voire des directions jalouses de leur autonomie (ex : IGAS, dernière structure commune au ministère du travail et des affaires sociales);
- elles peuvent inscrire, de par leur stabilité, leur action dans la durée;
- elles constituent un lieu de capitalisation des expériences (fonction patrimoniale que des cabinets privés ne peuvent, par définition, exercer);
- elles ont déjà une compétence et une pratique dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.

2) Le retour du débat sur les inspections générales s'explique également par une perception plus aiguë de la place qu'occupent les membres des corps et services de contrôle dans la haute fonction publique de l'Etat

Les corps et services d'inspection (22 recensés par le rapport Prada) occupent aujourd'hui une place tout à fait essentielle tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif dans la haute fonction publique.

Près de 800 fonctionnaires d' administration centrale consacrent la plus grande partie de leur activité à l'exercice d'une mission de contrôle. Si l'on y ajoute les fonctionnaires assurant le secrétariat et la logistique des corps de contrôle on parvient au chiffre d'environ 1000 agents soit 1,5% des effectifs des services centraux.

Cette fonction bénéficie au surplus d'un prestige particulier comme en témoigne l'attraction qu'exercent les principaux corps de contrôle (Cour des Comptes, inspections générales) vis à vis tant des élèves sortant de l'ENA que des fonctionnaires d'expérience sollicitant leur intégration au tour extérieur.

Or, bien qu'essentielle, cette fonction demeure sous estimée et les hauts fonctionnaires qui l'assument sous-utilisés.

3') Les rapports Prada et Picq concluent l'un et l'autre à la nécessaire revalorisation des fonctions de contrôle, d'audit, et d'évaluation

Parmi les propositions émises par ces deux rapports, on distinguera celles communes à l'un et l'autre et celles qui leur sont spécifiques.

a) Les propositions communes aux rapport Prada et Picq

- La clarification des missions des corps d'inspection:

Constatant l'incertitude qui règne sur ce point, les rapports Prada et Picq suggèrent d'engager une réflexion sur les missions des corps d'inspection :

- pour le rapport Prada, il est indispensable de préciser que les corps d'inspection, dont la dénomination pourrait être modifiée, ont vocation à un triple rôle : celui du contrôle des services, celui de conseil stratégique du ministre et celui d'évaluation des politiques publiques;
- pour le rapport Picq, les inspections générales doivent jouer un rôle essentiel dans l'exercice de deux fonctions :

* la fonction de contrôle devra être renforcée par la généralisation de son champ d'application (la portée du contrôle est très inégale selon les secteurs et les administrations) et la mise en place d'une véritable stratégie du contrôle (le rapport Picq propose que chaque année le chef du gouvernement annonce au parlement et au public le programme de contrôle de l'Etat : thèmes prioritaires, zones critiques...);

* l'évaluation des politiques publiques, qui est restée à un stade embryonnaire malgré le dispositif ambitieux mis en place en 1990, devra faire l'objet d'une

impulsion nouvelle. Cette relance passe notamment par la promotion de la Cour des comptes et des différents corps d'inspection comme principaux opérateurs du dispositif public d'évaluation.

- La rationalisation et la coordination des structures

Face à l'extrême éparpillement des corps et services les deux rapports rouvrent, avec timidité, le débat sur le rapprochement des inspections générales.

- selon le rapport Prada, la rationalisation passe non par la fusion de toutes les inspections en un corps unique dépendant du Premier ministre ou dans la création d'un service autonome auprès de ce dernier, mais par des regroupements partiels, par grands domaines d'action de l'Etat;
- la coordination devrait être assurée selon le rapport Picq par le programme de contrôle de l'Etat déjà évoqué, selon le rapport Prada par la création d'un collège des chefs d'inspection générale qui aurait pour mission de "piloter" des inspections communes et de remettre chaque année un rapport public nourri par les observations et propositions faites par les différentes inspections.

- L'amélioration de l'efficacité des travaux des inspections générales

Selon le rapport Prada, il serait souhaitable que le responsable d'un rapport soit, après approbation par le ministre, chargé de veiller à sa mise en oeuvre par les services, le rapport annuel des chefs d'inspection donnant l'occasion de faire le point sur le suivi.

Le rapport Picq attribue essentiellement les pesanteurs au secret excessif qui entoure les travaux de contrôle : "de nos jours, la publication des résultats dans les médias est la plus forte incitation au changement". Il est ainsi proposé une publication beaucoup plus fréquente des rapports.

b) Les propositions spécifiques à chacun des rapports

- L'amélioration du statut des membres des inspections générales (Prada)

Trois voies sont suggérées par le rapport Prada :

- faciliter les échanges entre services opérationnels et inspections;
- améliorer les conditions matérielles (grille indiciaire, conditions de travail);
- ouvrir plus largement les inspections générales sur l'extérieur (introduction d'un tour extérieur spécifique réservé aux corps issus de l'ENA).

- L'introduction du citoyen dans le contrôle de l'administration (Picq)

Trois observations sont à l'origine des propositions du rapport Picq :

- au sein de l'administration, le contrôle de la qualité du service rendu aux usagers reste peu développé. Si toutes les inspections générales veillent avec une particulière vigilance au respect des règles de la comptabilité publique, peu s'intéressent aux délais de paiement de l'administration ou plus généralement aux délais de réponse aux diverses demandes des usagers.

De même, si les inspections générales sont souvent le correspondant privilégié des structures ministérielles ayant en charge les relations entre l'administration et les usagers (médiateur, CNIL, CADA...), elles n'assurent pas réellement un contrôle sur le terrain de l'application de la charte des services publics ou un suivi des expériences locales;

- le système de contrôle mis en place par l'administration vise à améliorer son fonctionnement non à alimenter le débat démocratique. Les travaux des inspections générales qui pourraient sur bien des sujets apporter aux citoyens des informations riches et inédites restent la plupart du temps confidentiels.

* Cette insuffisante mobilisation des inspections générales au service des usagers a conduit le rapport Picq à faire trois propositions :

* les inspections générales doivent être chargées de veiller à l'existence et à l'utilisation des indicateurs mesurant régulièrement le coût et la qualité des services ainsi que les attentes des usagers (délais de réponse aux demandes; durée d'ouverture des bureaux...)

* le médiateur pourra provoquer le contrôle d'une administration. Ce contrôle ne pourra toutefois porter que sur la qualité du service, l'efficacité de l'organisation ou de la gestion. Son exécution sera confié à une inspection générale ;

* la publication des rapports devra être plus systématique.

Le colloque de Nainville les Roches qui se situe directement dans le prolongement de ces réflexions a permis d'apporter des éclairages nouveaux sur trois des défis les plus importants auxquels seront confrontés les inspections générales (non abordés par les rapports Picq et Prada) qui ont pour point commun de renvoyer à la recomposition du cadre de leur intervention qu'il soit géographique (le champ des compétences territoriales des inspections générales), juridique (les inspections générales et le droit) ou administratif (le développement des concurrences).