

ROYAUME DU MAROC



MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE
L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE



CDL-UD(2019)011
Or. fr

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LE MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE DU ROYAUME DU MAROC**

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration
UniDem Med**

**“ VERS UN SERVICE PUBLIC PLUS PROCHE DES CITOYENS :
MODELES ET BONNES PRATIQUES ”**

12 – 14 juin 2019

UNE ADMINISTRATION EFFICACE AU SERVICE DES ADMINISTRÉS

par

M. André ROUX

(Professeur de droit public, Sciences-Po Aix, France)

Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme
dans le sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration UniDem Med
Marrakech, Maroc 12 – 14 juin 2019**

Vers un service public plus proche des citoyens : modèles et bonnes pratiques

**Troisième session : une administration efficace au service des administrés :
changement de paradigme ?**

**Nouvelles missions des services territoriaux de l'Etat et relations avec les
collectivités décentralisées**

**André Roux,
Professeur de droit public,
Sciences-Po Aix-en-Provence (Aix– Marseille Université),
Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale
auprès du Conseil de l'Europe**

I. La déconcentration, mode de droit commun de l'action de l'État

En France, depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR), la déconcentration constitue en principe le mode de droit commun de l'action de l'État ainsi que l'un des fondements de la réforme de l'État, destiné notamment à améliorer la performance publique, à favoriser l'adaptation des politiques publiques et à améliorer la qualité des services publics.

La nouvelle Charte de la déconcentration du 7 mai 2015 qui se substitue à celle du 1er juillet 1992, précise que : « *la déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'État le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux. Elle constitue la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux des administrations civiles de l'État...* »

Dans un premier temps, les services déconcentrés de l'État dans les régions et dans les départements ont été regroupés pour favoriser les synergies entre les différentes missions, mutualiser les moyens et simplifier les relations entre l'administration et les usagers. Ainsi, les 35 directions, services et délégations précédemment stratifiés dans les régions et les départements ont été regroupés ou fusionnés :

- les services régionaux, ne sont plus qu'au nombre de huit (décret du 16 février 2010) :
Direction régionale des finances publiques ; Agence régionale de santé ; Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ; Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et Direction régionale des affaires culturelles ; Rectorat d'Académie.

- les directions départementales, devenue interministérielles, sont réduites à trois, alors qu'auparavant il existait autant de directions départementales que de ministères, (décret du 3 décembre 2009):

Direction départementale du territoire compétente en matière de politique d'aménagement et de développement durable des territoires ; Direction départementale de la cohésion sociale, compétente en matière de politique de cohésion sociale et de politiques relatives à la jeunesse, au sport, à la vie associative et à l'éducation populaire ; Direction départementale de la protection des populations, compétente en matière de politique de protection de la population (hygiène, santé, sécurité...). Cette direction n'existe que dans les départements les plus peuplés.

Il convient par ailleurs de souligner que, dans les territoires, l'unité de commandement de l'État est encore loin d'être assurée : si les préfets, représentants du gouvernement et de chacun des ministres, ont autorité sur l'administration territoriale de l'État et assurent une place prédominante de représentation, certaines administrations civiles échappent pour l'essentiel de leurs missions à leur autorité, notamment les agences régionales de santé, celles relevant du ministère chargé de l'Éducation nationale et de celui chargé des Finances.

La circonscription régionale (13 régions métropolitaines depuis la loi du 16 janvier 2015) est désormais l'échelon de droit commun pour le pilotage, l'animation et la coordination des politiques publiques, nationales et européennes, en matière d'emploi, d'innovation, de recherche, de culture, de statistique publique, de développement économique et social, et d'aménagement durable du territoire. Elle doit également assurer la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région. Il lui revient également de conduire les actions de modernisation des services déconcentrés dans les domaines de la simplification de leur activité administrative et de l'amélioration de leurs relations avec les usagers.

Enfin, la circonscription régionale constitue également un échelon de programmation et de répartition des crédits de l'État ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'État et les collectivités locales.

La circonscription départementale (97 départements métropolitains) est l'échelon territorial de droit commun de mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne.

Enfin, l'arrondissement (334 sous-préfectures) est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État. À noter que plusieurs sous-préfectures n'atteignent plus la taille critique : 60 comptent en effet moins de 10 agents, et la question de leur suppression a été posée. Cependant, même de petite taille, elles représentent un enjeu majeur en termes de proximité dans des territoires isolés ou en crise qui nécessitent une présence de l'État, s'agissant notamment des fonctions régaliennes de sécurité et de protection.

Il est important de noter par ailleurs que l'État hésite parfois entre une déconcentration territoriale, reposant sur l'intervention de ses services déconcentrés et une déconcentration fonctionnelle, caractérisée par la création d'agences ou d'opérateurs nationaux toujours plus nombreux dont certains sont dotés d'une représentation territoriale à l'exemple de Pôle emploi, de l'Office national des forêts, du Conservatoire du littoral ou de l'Agence française pour la biodiversité. Se pose alors la question de la cohérence de la déconcentration de l'action de l'État entre ces des agences spécialisées et les services déconcentrés de l'État.

II. La déconcentration, complément de la décentralisation

Parfois présentées comme antinomiques, ces deux modalités d'organisation administrative de l'État sont en réalité complémentaires. Elles visent toutes deux à rapprocher le pouvoir de

décision des administrés et elles permettent de prendre en compte la dimension territoriale des politiques publiques.

La déconcentration peut précéder la décentralisation constituant ainsi en quelque sorte son avant-garde, comme ce fut le cas en France dans les années 60 et 70¹.

Dans un État où la culture centralisatrice reste très forte, il paraît souvent difficile d'instaurer immédiatement une décentralisation très poussée, au risque de perturber la machine administrative. La déconcentration peut alors frayer le chemin vers la décentralisation en habituant l'administration à ce que les dossiers soient traités à l'échelon local, au plus près des administrés.

Mais la déconcentration peut aussi accompagner et favoriser la décentralisation comme cela s'est vérifié en France à partir des années 80². Les élus locaux, dans l'exercice de leurs nouveaux pouvoirs, souhaitent en effet pouvoir trouver en face d'eux des représentants de l'État dotés d'une véritable capacité de décision, d'interlocuteurs disposant des attributions nécessaires pour pouvoir traiter avec eux, de manière cohérente et efficace, des différentes problématiques territoriales. C'est dans cette perspective que la notion « d'État territorial » prend tout son sens.

Il apparaît donc que les réformes en matière de déconcentration et décentralisation doivent être conçues de manière à assurer une articulation cohérente entre les services de l'État et les compétences transférées aux collectivités territoriales.

C'est d'ailleurs ce qu'affirme l'article 1^{er} de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République : « *L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État* ».

Nombreux sont les dossiers intéressants les territoires qui nécessitent une concertation et une négociation entre les autorités décentralisées et l'État.

Représentant de l'État dans les départements ou les régions, le Préfet est l'interlocuteur institutionnel principal des élus locaux au nom de l'État. Délégué du Préfet dans l'arrondissement, le sous-Préfet assiste quant à lui le Préfet de département et il constitue un interlocuteur privilégié des élus locaux dans les territoires ruraux.

On a pu ainsi souligner que les préfets et sous-préfets représentent pour les élus locaux «-une fonction de conseil juridique et de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, destinée à assurer par celles-ci le respect du principe de légalité et, pour celles-ci, la sécurité juridique de leurs actes ;

-une fonction d'appui technique, notamment en matière d'ingénierie publique ;

-un rôle de médiateur et de facilitateur du développement local et de l'animation territoriale.»

¹ Voir notamment les décrets n°64-250 et 252 du 14 mars 1964 renforçant les pouvoirs du préfet de département (« Sous l'autorité des ministres compétents, le préfet anime et coordonne les services départementaux des administrations civiles de l'État, et assure la direction générale de l'activité des fonctionnaires de ces services ») et créant le préfet de région, ou le décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970 relatif à la déconcentration au profit des préfets des décisions en matière d'investissement pour équipements collectifs autres que d'intérêt national.

² Voir notamment les décrets n°82-389 et 390 du 10 mai 1982 qui renforcent les attributions des préfets de région et de département ; la loi d'orientation n° 92-105 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui dispose à son article 1^{er} que « l'administration territoriale de la République est assurée... par les services déconcentrés de l'État et à son article 2 que « sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial » ; le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration qui pose comme principe dans son article 1^{er} que « la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État. » ; le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles qui pose le principe de la compétence du préfet pour prendre l'ensemble des décisions administratives individuelles entrant dans le champ de compétences des administrations civiles de l'État, à l'exception de celles concernant les agents publics ; le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 (modifié en 2010) relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ; le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration (qui se substitue à celle de 1992).

Il est évident que la qualité du dialogue entre les représentants de l'État et ceux des collectivités décentralisées peut varier en fonction de plusieurs facteurs : personnalité des acteurs, contexte politique local, nature des problèmes socio-économiques inhérents aux territoires

On a pu se demander par ailleurs si cette qualité ne risquait pas d'être affectée par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) qui s'inscrit dans le cadre plus général de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007. En effet, c'est dorénavant au niveau régional que sont impulsées les politiques de l'État dans les territoires, leur exécution étant dévolue à l'échelon départemental. Par la même, se trouve distendue la relation de proximité entre les élus locaux, et notamment ceux des territoires ruraux, et les préfets, ce qui peut être de nature à rendre plus difficile la mise en œuvre des projets locaux. Il convient cependant de relever que le décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets prévoit que les missions traditionnelles des sous-préfectures seront réduites au profit de leurs missions en matière de conseil-expert de proximité, de l'intercommunalité et de l'ingénierie du développement territorial. Les préfets de département sont, quant à eux, invités à élaborer une « stratégie locale de contrôle » centrée sur les actes les plus sensibles des collectivités territoriales (commande publique, urbanisme). En définitive, se trouve clairement affirmé le rôle essentiel des préfets et des sous-préfets en matière d'accompagnement des collectivités territoriales sur les projets dont l'enjeu économique, financier ou social est important pour le territoire.

Récemment, le gouvernement a engagé une transformation en profondeur de l'organisation territoriale des services publics, conformément aux orientations fixées par le Président de la République. Ce programme dénommé « *Action publique 2022* » vise à tirer toutes les conséquences de la décentralisation en respectant les compétences des collectivités locales, mais également à donner plus de cohérence et d'efficacité aux missions de l'État sur le territoire. Le Gouvernement s'appuie notamment sur les rapports de la Cour des Comptes qui a étudié de manière très approfondie le fonctionnement des services déconcentrés de l'État et qui a présenté de nombreuses propositions d'amélioration (voir notamment le rapport de 2017).

Le Premier ministre a précisé les trois principes d'action sur lesquels doit reposer ce projet de transformation :

Premier principe : partir des attentes des administrés. L'État déconcentré doit être entièrement tourné vers leurs besoins concrets et quotidiens.

Deuxième principe : se positionner au plus près du terrain pour répondre aux besoins de proximité et d'accompagnement. À mesure que les efforts pour dématérialiser les démarches administratives et les services s'accroissent, les administrés expriment la crainte de voir le service public s'éloigner.

Ainsi, l'exercice des missions de l'État devra se faire prioritairement au niveau départemental et infra départemental, en revenant sur la tendance continue à la concentration des moyens au niveau régional qui a marqué les évolutions de ces 15 dernières années.

Troisième principe : encourager la différenciation. Le modèle d'une organisation unique plaquée sur l'ensemble des territoires semble avoir atteint ses limites. Il convient de permettre aux services déconcentrés de s'adapter aux spécificités de chaque territoire.

Une circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 fixait de manière détaillée des objectifs de cette réforme. Un projet de circulaire, qui devrait être publiée prochainement, tire les conséquences des concertations menées dans les ministères et sur le terrain, ainsi que des propositions faites dans le cadre du « Grand débat national » organisé suite à la crise des « gilets jaunes ».

III. Une répartition claire des compétences entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales

Une organisation territoriale rationnelle des services publics, permettant de répondre aux attentes des citoyens et des agents suppose que les missions exercées au niveau territorial par les services de l'État et par les collectivités territoriales soient clairement définies, ce qui est loin d'être toujours le cas, notamment en France. L'État n'a pas tiré toutes les conséquences des mesures de décentralisation, des transferts de compétences, et l'un des objectifs prioritaires de la réforme en cours est de permettre une clarification de la nature des missions respectives de l'État et des collectivités territoriales. Le but est donc de replacer chaque acteur dans son rôle afin de renforcer l'efficacité de l'action de l'État sur des compétences clarifiées et répondant pleinement aux attentes des citoyens.

A. Pour certaines missions, le rôle de l'État doit être réaffirmé et ses moyens renforcés.

Il s'agit notamment :

1°- des missions de **sécurité, de prévention et de gestion des crises** (sécurité publique, lutte contre la radicalisation, prévention du terrorisme, sécurité civile, sécurité sanitaire et alimentaire, prévention des risques naturels, etc.)

2°- des missions de **contrôle, de lutte contre les fraudes et d'inspection**.

Pour s'en tenir au contrôle exercé par l'État sur les actes des collectivités territoriales rappelons que celui-ci a été sensiblement allégé par la loi du 2 mars 1982 qui a représenté l'Acte I de la décentralisation en France.

Avant l'adoption de cette loi, l'Etat exerçait, par l'intermédiaire des préfets, un pouvoir de tutelle au moyen de trois procédés, l'annulation, l'approbation et la substitution. Le contrôle pouvait porter non seulement sur la légalité mais aussi sur l'opportunité des décisions prises par les collectivités territoriales. Seul le tribunal administratif, saisi par le préfet, peut dorénavant procéder à l'annulation des actes des collectivités territoriales frappés d'illégalité (plus de 5 millions d'actes sont ainsi contrôlés chaque année).

En réalité, la « tutelle » entendue comme l'ensemble des pouvoirs de contrôle de l'État sur les collectivités territoriales n'a pas pour autant disparu en 1982. Sont ainsi maintenus des pouvoirs d'autorisation, ou de substitution d'action, notamment en matière de police administrative. D'autres pouvoirs de ce type seront institués par la suite, par exemple en matière d'urbanisme, de coopération décentralisée ou encore d'intercommunalité, traduisant un renforcement des contrôles étatiques.

Par ailleurs, souvent dénoncée par les élus locaux du fait des coûts qu'elle génère³ et de l'instabilité juridique qui en découle, l'inflation normative représente quant à elle de lourdes contraintes pour les collectivités territoriales. Pour maîtriser le flux de normes, dont le stock est évalué à environ 400 000, il a été préconisé une évolution des principes juridiques (instaurer le principe de proportionnalité, de sécurité juridique, tempérer le principe de précaution et réhabiliter le droit au risque), ainsi que la création d'un médiateur de la norme

³ Dans son dernier rapport d'activité, la commission consultative d'évaluation des normes a estimé le coût des normes nouvelles à 455 millions en 2008, 290 millions en 2009, 577 millions en 2010 et 728 millions en 2011, soit plus de 2 milliards en quatre ans.

chargé de régler les différends entre l'État et les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des normes. Ce médiateur fut institué par décret en mars 2014. Relevons aussi que la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 a créé le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics qui a pour mission d'évaluer les normes applicables à ces entités⁴.

3°- de l'intervention de l'État en matière **d'ingénierie territoriale** : il convient ici de souligner que la loi du 7 août 2015 a renforcé le rôle du département en matière de solidarité territoriale : mise à disposition d'une assistance technique aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale en matière d'aménagement et d'habitat. En outre, les conseils régionaux ont mis en place des « centre de ressources et d'appui » pour le montage de projets en matière d'infrastructures et de développement local. Par ailleurs, divers textes confient à certains services de l'Etat des missions d'accompagnement, de conseil, d'appui, aux collectivités territoriales pour les aider à construire des projets de qualité adaptés à leurs besoins (ingénierie culturelle, ingénierie en matière d'aménagement local, de politiques sportives, etc.). Dans son rapport de 2018, la Cour des Comptes a mis en garde contre cette tendance de l'État à développer ses propres services d'ingénierie territoriale qui risquent de faire double emploi avec ceux du département. En outre, les missions de conseil ont tendance à mal s'articuler avec les missions de contrôle exercées par l'État.

En 2019 a été créée l'Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires (ANCT), avec le statut d'établissement public de l'État dont l'action doit cibler prioritairement « les territoires caractérisés par des difficultés en matière démographique, économique ou d'accès aux services publics ». Il s'agit de « soutenir les collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets ».

4° – des missions relatives à **l'environnement**

5°– des missions relatives au **logement et à l'hébergement d'urgence**

6°– des missions relatives à **l'insertion professionnelle et à la lutte contre la pauvreté**

7°- des missions relatives à **l'égalité entre les femmes et les hommes**

8°–des missions relatives à **la préservation du patrimoine**

Dans le projet de circulaire du Premier ministre il est par ailleurs indiqué que le gouvernement souhaite créer un véritable **service public de l'insertion** incluant les problématiques d'hébergement d'urgence, de logement et d'accueil des migrants, de politique de la ville, de lutte contre la pauvreté, avec pour objectif principal le retour à l'emploi. Cela suppose que soient regroupées les compétences et les différents services contribuant à cet objectif. Cette nouvelle organisation des services de l'État doit permettre d'assurer un dialogue plus simple et plus efficace avec les acteurs du service public de l'insertion que sont les conseils départementaux, les caisses d'allocations familiales et le service de pôle emploi. Ainsi, au niveau départemental doit être créé un nouveau réseau, celui des directions départementales de l'insertion et de la cohésion sociale.

B. Pour d'autres missions, le périmètre d'action de l'État devrait être réduit, compte tenu de l'intervention des collectivités territoriales.

Il s'agit notamment :

1°– des compétences de **développement économique**. Compte tenu du renforcement des directions « développement économiques » au sein des conseils régionaux, l'intervention de l'État doit être recentrée sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, ainsi que sur le

⁴ Le Conseil national est composé de 36 membres dont 23 représentants des collectivités territoriales, 4 représentants du Parlement et 9 représentants des administrations compétentes de l'Etat.

suivi des filières stratégiques, des politiques d'innovation et de transformation numérique. Ces missions doivent être exercées au sein de services économiques régionaux. Les compétences relatives au tourisme, à l'artisanat, au développement économique des territoires relève actuellement de la compétence des régions. L'État qui exerce encore des missions résiduelles en la matière doit cesser d'intervenir dans ces domaines.

2°– En matière d'**urbanisme**, les demandes de permis de construire, et plus généralement l'instruction des actes d'urbanisme doit entièrement relever des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). De même, les aides à la construction (aide à la pierre) actuellement instruite par les collectivités avec les moyens de l'État, devraient l'être avec leurs propres moyens.

3°– s'agissant des missions relatives au **sport**, l'État doit rester compétent sur le sport de haut niveau et assurer la réduction des inégalités territoriales en matière d'accès à la pratique sportive. Son action au niveau déconcentré en faveur du « sport pour tous » est aujourd'hui largement résiduelle par rapport à celle des collectivités territoriales. Elle sera concentrée uniquement sur les territoires où celles-ci ne disposent pas de moyens suffisants. Il est prévu par ailleurs de créer une Agence du sport au niveau national, regroupant État, collectivités territoriales et monde sportif qui déploiera son action au niveau régional pour ce qui relève du sport de haut niveau et au niveau départemental s'agissant du sport pour tous, dans les territoires défavorisés.

4°– La compétence relative au **tourisme**, décentralisée depuis 2003, est bien prise en compte par les collectivités territoriales et elle n'a plus vocation à être exercée par l'État sur le terrain.

5°– S'agissant des compétences relatives au **logement, à la cohésion sociale, à la jeunesse et à la vie associative**, l'État doit demeurer compétent en matière de :

- logement, hébergement d'urgence et accueil de migrants
- inspection et contrôle
- politique de la ville, en lien avec les collectivités territoriales
- égalité entre les femmes et les hommes

Les autres compétences qui sont souvent étroitement imbriquées avec celle des collectivités territoriales, notamment les départements, doivent être largement réévaluées.

Ce « retrait » de l'État permettrait également à celui-ci de réaliser des économies budgétaires en diminuant le nombre de fonctionnaires.

IV. Un renforcement de la modularité et de la mutualisation des services pour plus d'efficacité

Afin de renforcer l'efficacité de l'intervention de l'État dans les territoires, il apparaît nécessaire d'introduire **souplesse et modularité** dans l'organisation des services déconcentrés.

Actuellement, en France, la seule modularité possible d'organisation des services placés sous l'autorité des préfets de département porte sur l'existence de deux ou de trois directions départementales interministérielles (DDI). Cela ne permet pas de tenir compte des réalités et des enjeux de politique publique des territoires, ni des moyens mobilisables. En fonction des spécificités locales et tout en préservant la cohérence et la lisibilité de l'organisation des services départementaux de l'État, il est envisagé de procéder à des fusions ou des rapprochements de directions départementales interministérielles ou encore avec des services de préfecture autour de thématiques spécifiques (par exemple entre la direction départementale des territoires et la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population).

Il est prévu également, à partir du 1er janvier 2020, de constituer des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles, afin de rassembler les moyens qui sont aujourd'hui dispersés entre plusieurs entités. Ces structures à vocation interministérielle seront chargées de l'ensemble des fonctions supports, en lien avec l'échelon régional dédié, pour ce qui concerne par exemple les achats, les ressources humaines, le parc automobile, la communication et l'immobilier. Aujourd'hui, chaque administration gère ces services pour ses propres réseaux territorialisés, ce qui est un fonctionnement loin d'être optimal. L'objectif est d'améliorer la qualité des services rendus aux différentes entités, tout en maintenant la capacité des directeurs à piloter leur structure et conduire leurs missions. Il s'agit également de faire des économies budgétaires, par une réduction de plusieurs centaines d'emplois des effectifs de ces fonctions support ce qui permettrait de dégager des marges de manœuvre financière pour renforcer les services publics à l'échelon départemental.

Un autre objectif en matière de réorganisation des services déconcentrés consiste à développer les coopérations départementales, afin de permettre une offre à la fois variée et complète de services grâce à la mutualisation de structures et de compétences à partager. Certaines actions ont déjà été engagées ces dernières années qui doivent être amplifiées : jumelage de deux ou plusieurs directions départementales interministérielles de départements limitrophes ; services interdépartementaux communs à deux ou plusieurs départements limitrophes dans des domaines particuliers ; exercice par une direction départementale interministérielle de certaines missions au-delà de son champ départemental ou au profit de plusieurs départements, sous l'autorité des préfets concernés, notamment pour assurer une couverture optimale du territoire par des compétences rares .

Le décret du 7 mai 2015 portant Charte de la déconcentration pose le principe de la **mutualisation** des moyens des services déconcentrés. L'objectif est d'assurer un meilleur service au plus près des citoyens et des besoins locaux, tout en obtenant des gains de performance dans le service rendu (simplicité, rapidité).

La Charte de la déconcentration instaure une forme de mutualisation des compétences entre services qui peuvent avoir un ressort territorial différent. Un service de l'État peut ainsi prendre en charge une mission ou la réalisation d'actes ou de prestations relevant de ses attributions pour le compte d'un autre service de l'État, avec lequel il n'a pas de lien hiérarchique et qui peut se trouver hors de son ressort territorial. Une direction régionale de la région X pourra ainsi mettre ses moyens à la disposition d'une direction régionale de la région Y. La délégation peut être employée pour la réalisation de tous les actes engageant juridiquement l'État (marchés publics, missions de contrôle, etc.). Une convention de délégation, d'une durée limitée éventuellement reconductible, doit alors être publiée. Dans la mesure où la délégation n'entraîne pas de transfert de compétence, elle ne nécessite pas de délégation de signature : la délégation de gestion suffit à permettre au délégataire d'agir pour le compte du délégant. Le délégant reste toutefois responsable des actes passés par le délégataire.

Les mutualisations revêtent plusieurs formes, qu'elles soient de moyens juridiques ou budgétaires, mais elles n'emportent souvent leur pleine efficacité que si les services situés dans une même agglomération sont regroupés dans une même implantation immobilière. Ainsi, depuis 2014, le ministère de l'intérieur encourage la création de « maisons de l'État » qui reposent sur un principe de mutualisation des locaux et de certaines fonctions support et sont généralement implantées dans les locaux des sous-préfetures. Destinées à accueillir notamment les services de l'État chargés de l'appui aux collectivités locales, les maisons de l'État, qui sont au nombre d'une vingtaine, n'ont pas vocation à accueillir du public. Les services publics dans les maisons de l'État sont très divers. Ils relèvent de différentes administrations déconcentrées : direction départementale des territoires, direction régionale

des affaires culturelles, direction de la protection des populations, protection judiciaire de la jeunesse, etc. Dans l'immédiat, il est également prévu de regrouper dans chaque département sur un site unique des unités départementales des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et des représentants des opérateurs de l'État, avec les autres services de l'État. Mais si l'immobilier peut être un levier de rationalisation des services publics de l'État, il importe également de rationaliser la gestion des moyens de fonctionnement des services déconcentrés, ce qui permet de générer des économies.

Une autre innovation consiste à mettre en place des plates-formes de gestion en matière de politique de l'eau, du traitement de l'habitat insalubre et indigne et de politique de l'environnement. Dans ces matières, en effet, une coordination renforcée est de nature à accélérer les procédures et les prises de décision qui concernent directement les administrés. Ces plates-formes départementales ou interdépartementales seront placées sous l'autorité du préfet de département et dirigées par un responsable investi d'une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services de l'État compétents (direction départementale des territoires, direction départementale de la cohésion sociale, direction départementale de la protection de la population, direction régionale de l'environnement de l'aménagement, agence régionale de santé notamment). Ce responsable disposera des délégations de signature appropriée pour permettre une prise de décision au sein de ces plates-formes et au plus près du terrain.

Enfin, l'une des priorités actuelles est de réinventer le service public de proximité. Comme l'a annoncé le Président de la République, il s'agit de déployer des « Maisons France Service », autrement dit des structures d'accueil polyvalentes de proximité rassemblant en un même lieu les services publics de l'État, des opérateurs publics et des collectivités territoriales. Il en sera question lors de la prochaine session.